



2011 14-5.

Oplysningerne i Vetstat er miljøoplysninger

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling afslog at give nogle borgere adgang til databasen Vetstat som indeholder information om anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler, vækstfremmere og fodertilsætningsstoffet coccidiostatika.

Med henvisning til miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, om administrative foranstaltninger der skal beskytte miljøet, udtalte ombudsmanden at samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger. Ombudsmanden mente desuden at borgernes anmodninger om indsigt var så konkrete at de opfyldte identifikationskravet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3. Om indsigt i oplysninger om dyrlægers autorisationsnumre udtalte ombudsmanden at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling ikke havde konkretiseret hvordan udlevering af disse oplysninger ville indebære en nærliggende risiko for sådanne skadevirkninger som kan give grundlag for at afslå indsigt efter § 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger og § 2, stk. 1, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen.

Ombudsmanden henstillede til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser at genoptage sagen.

(J.nr. 2009-3430-301)

7. november 2011

Almindelige emner
1.9

Forvaltningsret
1124.9 - 11241.3

Ombudsmandens endelige udtalelse

"a) Min foreløbige redegørelse

Den 16. marts 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende:

'Sagen drejer sig om at (A), (C) og (B) har fået afslag på indsigt i et register som Danmarks Tekniske Universitet fører. Registeret kaldes Vetstat. I min foreløbige redegørelse har jeg valgt at behandle de 3 centrale retlige spørgsmål i sagen; nemlig om Vetstat er en foranstaltning omfattet af § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven (punkt 2.1.), om oplysningerne er identificerede efter § 2,

stk. 1, i miljøoplysningsloven, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven (punkt 2.2.), og om nogle af oplysningerne i Vetstat kan undtages fra indsigt efter § 2, stk. 1 og 2, i miljøoplysningsloven, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (punkt 2.3.).

I det følgende har jeg først behandlet 2 spørgsmål af overordnet betydning for sagen: samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven og betydningen af miljøoplysningslovens miljøretlige baggrund (1). Derefter har jeg behandlet de 3 ovennævnte spørgsmål (2).

1. Overordnede spørgsmål

1.1. Samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven

Den oprindelige miljøoplysningslov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger) blev i sin tid vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

I 2000 blev miljøoplysningsloven ændret med henblik på at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev igen ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører bl.a. Århus-konventionens regler om indsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu i lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010.

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

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

Tankegangen bag bestemmelsen er at fastslå at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven – dog med de undtagelser der følger af miljøoplysningsloven selv.

Konsekvensen af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, er at i de tilfælde hvor der er uoverensstemmelse mellem reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, skal reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3 finde anvendelse for de oplysninger der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Forarbejderne til den oprindelige miljøoplysningslov og de efterfølgende ændringer af loven indeholder flere steder oplysninger om samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedslovens regler. Det følger af forarbejderne at (bl.a.) den danske offentlighedslov finder uændret anvendelse – bortset fra de steder hvor miljøoplysningsloven fastsætter noget andet. Det fremgår imidlertid også generelt af forarbejderne at denne antagelse bygger på en forudsætning om at offentlighedslovens regler ikke indskrænker adgangen til indsigt mere end direktivet giver adgang til. Det fremgår således af forarbejderne at lovgiver med miljøoplysningsloven har ønsket at implementere miljøoplysningsdirektivet fuldstændigt, jf. nærmere herom nedenfor.

Som bl.a. denne sag viser, kan der dog i en række tilfælde opstå spørgsmål om hvordan samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven skal være. Efter min opfattelse må dette spørgsmål søges afklaret ved en konkret fortolkning af de relevante bestemmelser.

Inden jeg foretager en sådan konkret fortolkning, vil jeg dog først komme med nogle generelle kommentarer til hvilken betydning det har for fortolkningen af miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, at miljøoplysningsloven udspringer af et EU-retligt direktiv og en international konvention.

1.2. Betydningen af miljøoplysningslovens EU-retlige baggrund

Miljøoplysningslovens EU-retlige/internationale baggrund har betydning i flere relationer.

Blandt andet går miljøoplysningslovens definitioner og anvendelsesområde flere steder på tværs af den terminologi og systematik der ligger til grund for offentlighedsloven. Således tager miljøoplysningslovens regler eksempelvis ikke ligesom den danske offentlighedslov udgangspunkt i et dokumentbegreb. Derimod tager miljøoplysningsloven udgangspunkt i begrebet 'miljøoplysninger' som dette defineres i lovens § 3.

Herudover følger det af EU-retten at myndighederne er forpligtet til at undergive miljøoplysningsloven en direktivkonform fortolkning. Denne pligt til at fortolke miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, i overensstemmelse med EU-retten, fremgår også af lovens forarbejder hvor det flere steder understreges at loven forud-

sættes at være i overensstemmelse med det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv og Århus-konventionen.

Således fremgår bl.a. dette af de almindelige bemærkninger til forslaget til den oprindelige lov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger), jf. Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6123:

'Offentligheds- og forvaltningslovens regler om adgang til aktindsigt ses ikke, med de undtagelser der følger af dette forslag, at indskrænke retten til aktindsigt ud over, hvad direktivet giver mulighed for.'

Af de specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, i det oprindelige lovforslag fremgår endvidere, jf. Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6126:

'Det foreslås, at offentlighedsloven og forvaltningsloven fortsat skal være gældende for adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af direktivet.

...

Bestemmelsen betyder, at det er de pågældende loves almindelige betingelser, der finder anvendelse. F.eks. gælder offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3) også ved aktindsigt i miljøoplysninger. Direktivet giver i artikel 3, stk. 3 [nu artikel 4, stk. 1, litra c; *min bemærkning*], mulighed for et sådant krav.

Det betyder således, at begrænsningerne i og undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og for parters vedkommende efter forvaltningsloven, fortsat er gældende.

Der ses som nævnt at være sammenfald i undtagelserne efter direktivet og den gældende danske lovgivning, herunder bl.a. undtagelsen om forretningshemmeligheder. Dog må brede skønsmæssige undtagelsesbestemmelser fortolkes i overensstemmelse med direktivet.'

I lovforslaget til lov nr. 310 af 2. maj 2005 om gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen fremgik bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, s. 94):

'Det foreliggende lovforslag sigter mod at justere den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger således, at de danske regler bringes 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 (...).'

Det følger således både af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger.

2. Konkrete problemstillinger i sagen

I det følgende har jeg behandlet de 3 konkrete problemstillinger i sagen. Under punkt 2.1. har jeg behandlet spørgsmålet om hvorvidt Vetstat er en foranstaltning omfattet af § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven, og om (A), (C) og (B)'s indsigtbegæring skal behandles efter miljøoplysningslovens regler. Derefter har jeg under punkt 2.2. behandlet om oplysningerne i Vetstat er identificerede efter § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven. Endelig har jeg under punkt 2.3. behandlet spørgsmålet om hvorvidt autorisationsnumre kan undtages efter § 2, stk. 1 og 2, i miljøoplysningsloven, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

2.1. Er oplysningerne i Vetstat miljøoplysninger?

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling gik i sin afgørelse af 31. august 2009 ud fra at alle oplysninger i Vetstat var omfattet af miljøoplysningslovens § 3 (miljøoplysninger). Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har senere skrevet i sin udtalelse til mig af 2. juli 2010 at ministeriet nu mener at nogle af oplysningerne i Vetstat ikke er miljøoplysninger. Det drejer sig om de ordinerende dyrlægers autorisationsnumre og eventuelle praksisnumre, numrene på husdyrbrugene, ordinationsgrupper, aldersgrupper og datoer for udlevering og anvendelse.

Jeg forstår det Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skriver, sådan at ministeriet mener at de omtalte oplysninger ikke er miljøoplysninger fordi de ikke er om forhold der kan påvirke miljøelementerne eller miljøfaktorerne i § 3, nr. 1-2, i miljøoplysningsloven.

§ 3 i miljøoplysningsloven lyder i uddrag sådan:

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer.'

Miljøoplysningslovens definition af miljøoplysninger svarer til artikel 2 i miljøoplysningsdirektivet og Århus-konventionens definition af miljøoplysninger. Se punkt 2.1.3.1. i vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006).

Efter min foreløbige opfattelse er det mest nærliggende at tage udgangspunkt i § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven – dvs. vurdere om Vetstat er en administrativ foranstaltning der har til formål at beskytte miljøelementer og faktorer som omtalt i § 3, nr. 1 og 2, i miljøoplysningsloven.

Vetstat blev oprettet ved lov nr. 936 af 20. december 1999 om ændring af lov om dyrlægegering m.v. Loven blev til med vedtagelsen af lovforslag nr. L 11 af 6. oktober 1999. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget står bl.a. sådan:

'2. Baggrunden for lovforslaget

...

Behandling af dyr med veterinære lægemidler og anvendelse af foderstoffer tilsat f.eks. antibiotika, kan indebære en risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, da det kan medføre restprodukter i fødevarer eller i naturen.'

Jeg henviser til Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 94.

Vetstat er beskrevet på Fødevarestyrelsens hjemmeside. På hjemmesiden står at Vetstat er et it-baseret register til indsamling og efterfølgende statistisk og forskningsmæssig bearbejdning af data vedrørende anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler, vækstfremmere og coccidiostatika i danske husdyrbesætninger (coccidiostatika er et fodertilsætningsstof som bl.a. er nævnt i betragtning 27 til forordning nr. 1831/2003 af 22. september 2003 om fodertilsætningsstoffer). Om formålet med Vetstat står sådan på Fødevarestyrelsens hjemmeside:

'Formålet med indberetningen er:

1. at følge medicinforbruget til produktionsdyr på besætnings- og dyrlægeniveau, bla. med henblik på fokuseret rådgivning om retningslinier for fornuftig antibiotikaanvendelse.
2. at etablere et styringsværktøj, der kan bruges som led i myndighedernes kontrol med efterlevelse af gældende regler for medicinanvendelse til husdyr.
3. at etablere et datagrundlag til detaljeret undersøgelse af sammenhængen mellem antibiotikaforbrug og udvikling samt spredning af resistente bakterier.
4. at foretage farmakoepidemiologisk forskning.'

Danmarks Tekniske Universitet har i e-mails af 9. februar 2011 oplyst til mig at Vetstat er anmeldt til Datatilsynet under ét med GLR/CHR (Generelt LandbrugsRegister/Centralt HusdyrbrugsRegister). Følgende del af universitetets anmeldelse synes at handle om Vetstat:

'Tillige benyttes registeret ved overvågning af forbruget af receptpligtige veterinære lægemidler og tilsætningsstoffer til foderstoffer i landbruget.'

EU-domstolens dom i sag C-321/96 Mecklenburg, sml. 1998, s. 1-3809, præmis 19 og 20, handler om det tidligere miljøoplysningsdirektivs artikel 2 (direktiv 90/313/EØF). Artikel 2 definerede miljøoplysninger som:

'(...) alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.'

Præmis 19-20 i dommen lyder sådan:

'19. For det første skal det bemærkes, at efter direktivets artikel 2, litra a), omfatter begrebet 'miljøoplysninger' alle oplysninger om tilstanden af de deri nævnte forskellige miljøområder samt om aktiviteter og foranstaltninger, der kan påvirke eller beskytte tilstanden inden for de nævnte områder, 'herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer'. Det fremgår af formuleringen af denne bestemmelse, at fællesskabslovgiver har villet give det nævnte begreb en bred betydning, der dækker såvel oplysninger som aktiviteter vedrørende disse områders tilstand.

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 myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet.'

Det forslag til afgørelse i sag C-321/96 Mecklenburg som EU-Domstolen henviser til, blev stillet af generaladvokat La Pergola den 15. januar 1998. Forslaget har derfor en vis retlig betydning fordi det kan anvendes til at forstå EU-Domstolens dom. Den danske version af forslaget punkt 13 og punkt 15 lyder i uddrag sådan:

'13

...

Der er ingen tvivl om, at fællesskabslovgiver har ønsket at lade alle de former for aktiviteter, en myndighed foretager – saaledes 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 (4). 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 saadanne 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* (5) [min fremhævelse].

...

15

...

I denne forbindelse skal jeg erindre om, at ordlyden af det af Kommissionen fremsatte forslag til direktivet (6) 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 Raadet udstedte direktiv, idet Raadet 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 [min fremhævelse].*

...

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.

...

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 rader over. En oprensning, hvor udtoemmende 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 fællesskabslovgiver har vurderet, at enhver definition på dette område er farlig (*omnis definitio periculosa est*), og har holdt sig til dette princip.'

Det nuværende miljøoplysningsdirektivs definition af miljøoplysninger er anerkendt som mere omfattende og detaljeret end definitionen i det tidligere direktiv. Jeg henviser til præmis 5 i EU-Domstolens dom i sag C-316/01, Glawisch-nig.

Fordi Vetstat bl.a. har til formål ved overvågning af medicinforbrug i landbruget at begrænse risikoen for restprodukter i dyr, miljøet og naturen, og behandlingen af oplysningerne bruges til at gribe ind over for højt forbrug, er Vetstat efter min foreløbige opfattelse en administrativ foranstaltning som bl.a. har til formål at begrænse risikoen for udbredelse af medicinrester og fodtilsætningsstoffer i naturen. Vetstat er derfor efter min foreløbige opfattelse omfattet af § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven. Da jeg må gå ud fra at oplysningerne i Vetstat alle behandles med henblik på at opnå registerets formål, er det samtidig min foreløbige opfattelse at alle oplysningerne i Vetstat er miljøoplysninger.

2.2. Identifikationskravet

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skriver i sin afgørelse af 31. august 2009 og udtalelse af 2. juli 2010 at indsigt i Vetstat kan afslås med henvisning til identifikationskravet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven.

I mit journalnummer 2009-3686-301 har jeg sendt en foreløbig redegørelse til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og FødevareErhverv om identifikationskravet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven. Myndighederne har i brev af 24. februar 2011 med bilag taget min opfattelse af identifikationskravets indhold til efterretning. Jeg vedlægger kopi af den foreløbige redegørelse i mit journalnummer 2009-3686-301.

Jeg forstår Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelser sådan at (A), (C) og (B) har identificeret de oplysninger de ønsker fra Vetstat, på tilsvarende måde som i den sag der er omtalt i den vedlagte foreløbige redegørelse. Jeg mener bl.a. på den baggrund foreløbig at anmodningerne om indsigt var så konkrete at de opfyldte identifikationskravet i miljøoplysningsloven.

2.3. Undtagelse af oplysninger i Vetstat

Det fremgår af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings afgørelse af 31. august 2009 sammenholdt med udtalelsen af 2. juli 2010 at ministeriet mener at indsigt i dyrlægenes autorisationsnumre i Vetstat kan afslås med henvisning til § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling henviser i udtalelserne dels til at konkurrerende dyrlæger kan kombinere og bruge oplysningerne i forretningsøjemed, dels til at oplysningerne kan give et misvisende billede af (nogle af) dyrlægenes brug af medicin og dermed skade dem konkurrencemæssigt og økonomisk.

§ 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven lyder sådan:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.'

Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven kan oplysninger undtages efter en konkret vurdering af om oplysningerne er om forretningsforhold, og af om aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en

nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning. Se Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 226, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 652 ff.

Kravet om at der skal være tale om en nærliggende risiko for skade, indebærer at myndigheden dels skal konkretisere hvilke økonomiske skadevirkninger der er tale om, dels at det skal fremgå hvordan det økonomiske tab er en følgevirkning af at oplysningerne udleveres. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til konkurrencemæssige grunde eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet. Se beskrivelsen af bestemmelsens hidtidige anvendelse i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 653 f.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har henvist til at andre dyrlæger kan kombinere og bruge autorisationsnumrene i forretningsøjemed. Det er efter min foreløbige opfattelse ikke en tilstrækkelig konkretisering af en nærliggende risiko for skade som beskrevet ovenfor. Jeg har her lagt til grund at konkurrerende dyrlæger – også uden adgang til hinandens kundelister – til enhver tid kan give hinandens kunder tilbud på dyrlægearbejde.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har også henvist til at oplysningerne i Vetstat kan give et misvisende billede af (nogle af) dyrlægenes medicinudskrivning, fordi Vetstat kun giver oplysninger om dyrlægers aktuelle medicinudskrivning og ikke indeholder oplysninger om baggrunden for udskrivningen. Dyrlægerne bør på den baggrund ikke kunne identificeres gennem autorisationsnumrene, fordi det kan skade dem konkurrencemæssigt og økonomisk. Efter min opfattelse kan det forhold at oplysningerne i Vetstat er ubearbejdede, ikke i sig selv begrunde et afslag på indsigt i medfør af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven. Hertil kræves at ministeriet – i lighed med den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315 – konkretiserer hvad risikovurderingen bygger på, og f.eks. underbygger den med konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger i lignende sager. Se også Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-7 som gengivet af John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 229, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 652 f.

Opsummerende er det min foreløbige opfattelse at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling ikke har konkretiseret og sandsynliggjort hvordan udlevering af autorisationsnumrene vil indebære en nærliggende risiko for sådanne skadevirkninger som kan give grundlag for at afslå indsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

På den baggrund har jeg ikke i min foreløbige udtalelse inddraget betydningen af andre bestemmelser i miljøoplysningsloven – som § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven om afvejning af modsatrettede interesser.

Opsummerende

Det er min foreløbige opfattelse at alle oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger. Det er også min foreløbige opfattelse at indsigtsskønmøderne i sagen var så konkrete at de opfyldte identifikationskravet i miljøoplysningsloven. Det er desuden min foreløbige opfattelse at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling ikke har konkretiseret hvordan udlevering af dyrlægenes autorisationsnumre vil indebære en nærliggende risiko for sådanne skadevirkninger som omtalt i forarbejderne til § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

Jeg er foreløbig indstillet på at henstille til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling at ministeriet genoptager sagen. Jeg mener dog at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling bør have lejlighed til at komme med bemærkninger til det jeg har skrevet, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.'

a) Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse

Den 1. juli 2011 modtog jeg en udtalelse af 30. juni 2011 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Ministeriet indhentede bl.a. Danmarks Tekniske Universitets og Fødevarestyrelsens kommentarer til brug for udtalelsen. Af ministeriets udtalelse fremgår bl.a. dette:

'DTU har gennemgået den foreløbige afgørelse fra ombudsmanden. DTU tager ombudsmandens bemærkninger til efterretning. DTU vil dog påpege, at ombudsmandens vurdering af at dyrlægenes autorisationsnr. skal udleveres findes uheldig, idet den enkelte dyrlæge ikke får mulighed for at udtale sig med udgangspunkt i sin konkrete situation.

DTU har med udgangspunkt i den foreløbige redegørelse undersøgt de tekniske krav til en åben adgang til databasen.

Det firma der servicerer databasens drift oplyser at en åben adgang til basen i dens nuværende form kan give risiko for nedbrud, hvis for mange brugere går ind i basen på en gang.

Et nedbrud af basen får afledt effekt på en række andre baser indeholdt i GLR/CHR, herunder bl.a: GLR: Det generelle LandbrugsRegister, CHR: Det Centrale HysdyrsbrugsRegister, GHI: Gødnings- og Husdyrsindberetninger,

SVINE FLYT: Flytning af svin, TSE: dyresundhed, VetReg: Dyrlægeregister. Disse vil også lukke ned eller fungere med nedsat hastighed.

For at undgå en sådan situation skønnes det nødvendigt, at Vetstat overføres til en selvstændig server. Dette skønnes at medføre en merudgift til drift på ca. 7000 kr. pr. måned. Derudover skal eksisterende programmer overføres. Dette skønnes at medføre yderligere omkostninger (som engangsbeløb) i størrelsesordenen ca. 200.000 kr.

Der er tale om skøn, men DTU er af den opfattelse at disse beløb overstiger hvad det kan kræves af staten for at give adgang til en database, det beklages at man ikke har gjort disse overvejelser før, men da institutionen var af den opfattelse, at aktindsigt ikke kunne gives har man ikke fået skøn over potentielle udgifter før nu.

Det kan i øvrigt oplyses at Vetstat forventes at overgå til Fødevarestyrelsen i løbet af sommeren 2011 hvor dataene i basen bl.a. skal indgå i 'Gult Kort' overvågningen.'

Af ministeriets udtalelse fremgår endvidere:

'På baggrund af DTU's svar har Videnskabsministeriet også hørt Fødevarestyrelsen om styrelsens holdning til hvorvidt den ønsker, at Videnskabsministeriet svarer Ombudsmanden eller om styrelsen selv vil svare Ombudsmanden. Videnskabsministeriet sendte både den foreløbige redegørelse og DTU's svar til styrelsen.'

Fødevarestyrelsens bidrag lød bl.a. sådan:

'Sagen bør afsluttes af Videnskabsministeriet, da det er DTU, der som dataansvarlig står inde for, at der i forbindelse med driften af Vetstat administreres i overensstemmelse med gældende regler. Dette gælder også i forhold til forvaltningslov, offentlighedslov og lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Omkostningerne i forbindelse med efterkommelse af aktindsigt i Vetstat må derfor påhvile DTU. Dette gælder såvel engangsudgiften på ca. 200.000 kr. og driftsudgiften på 7.000 kr.

Fødevarestyrelsen vil overtage den løbende driftsudgift sammen med driften af registret, idet det antages, at den ekstra driftsudgift på 7.000 kr. pr. måned er en forudsætning for offentlig adgang til registret, som vi er forpligtet til efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.'

Til sidst står sådan i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse:

'Fødevarestyrelsen overtager Vetstat den 1. juli 2011.

Videnskabsministeriet har endvidere den 30. juni 2011 hørt Den Danske Dyr-lægeforening om deres holdning til, at der gives aktindsigt i dyrlægernes auto-risationsnumre. De mener også, at en adgang til autorisationsnumrene vil kunne skade dyrlægerne i forretningsøjemed ved at konkurrerende dyrlæger får adgang til hinandens kundekartotek. Herudover mener de, at oplysninger-ne i Vetstat kan give et misvindende billede af dyrlægernes aktuelle medicin-udskrivning. De kan ikke give konkrete eksempler, idet sådanne situationer endnu ikke er opstået, da der pt. ikke er adgang til disse oplysninger.

Videnskabsministeriet mener der bør overvejes om spørgsmålet om konkurre-rende dyrlægers adgang til kundekartoteker skal vurderes af Konkurrencesty-relsen.

Videnskabsministeriet tager på ovenstående baggrund Ombudsmandens fo-reløbige redegørelse til efterretning, men gør opmærksom på DTU's og Den Danske Dyr-lægeforenings kommentarer.'

b) Min endelige opfattelse

Det fremgår af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse af 30. juni 2011 at ministeriet tager min foreløbige redegørelse af 16. marts 2011 til efterretning.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skriver samtidig at ministeri-et overvejer at høre Konkurrencestyrelsen. I Ministeriet for Videnskab, Tekno-logi og Udviklings udtalelse af 30. juni 2011 står desuden at ministeriet henle-der min opmærksomhed på Danmark Tekniske Universitets og Den Danske Dyr-lægeforenings kommentarer til min foreløbige redegørelse.

Det Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling skriver om at ministeriet overvejer at høre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og om de forskellige involveredes kommentarer til min foreløbige redegørelse, opfatter jeg som en orientering fra ministeriets side. Jeg forstår dermed det ministeriet skriver i udtalelsen af 30. juni 2011, sådan at ministeriet er enig i det jeg skrev i min foreløbige redegørelse af 16. marts 2011.

Det er på den baggrund min endelige opfattelse at alle oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger. Det er også min endelige opfattelse at indsigtssøgningerne i sagen var så konkrete at de opfyldte identifikationskravet i miljøoplys-ningsloven. Det er desuden min endelige opfattelse at Ministeriet for Viden-skab, Teknologi og Udvikling ikke har konkretiseret hvordan udlevering af dyr-lægernes autorisationsnumre vil indebære en nærliggende risiko for sådanne

skadevirkninger som omtalt i forarbejderne til § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til om der skal være en åben adgang til databasen Vetstat som omtalt i Danmarks Tekniske Universitets udtalelse af 30. juni 2011. Jeg har her taget stilling til om myndighederne kunne afslå indsigt i databasens oplysninger i forhold til (C), (B) og (A).

På det foreliggende grundlag må jeg gå ud fra at der endnu ikke er truffet afgørelse om hvorvidt og hvordan de pågældende oplysninger i Vetstat udleveres til (C), (B) og (A). Jeg henstiller derfor til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (som har overtaget sagen fra det tidligere Ministerium for Videnskab, Teknologi og Udvikling) at genoptage sagen.”

Sagsfremstilling

Jeg har tidligere udtalt mig om (A)'s sag. I et brev af 4. maj 2006 henstillede jeg til Fødevarerministeriet at genoptage sagen. Sagen er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 337.

Myndighederne genoptog behandlingen af sagen på baggrund af min udtalelse af 4. maj 2006. Det fremgår af sagen at Danmarks Tekniske Universitet igen gav afslag på indsigt og gav klagevejledning til Miljøklagenævnet.

I 2008 og 2009 modtog jeg 3 klager over afslag på indsigt i Vetstat. Det fremgik af vedhæftede filer til de sidst modtagne klager at Universitets- og Bygningsstyrelsen havde realitetsbehandlet spørgsmålet efter at Miljøklagenævnet havde videresendt en klage. Jeg videresendte på den baggrund sagerne til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i et brev af 18. marts 2009. I brevet henviste jeg til § 14 i ombudsmandsloven. Jeg lagde derved til grund at baggrunden for Universitets- og Bygningsstyrelsens rolle som tilsynsmyndighed var (ekstern) delegation fra ministeren for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I mit brev til ministeriet skrev jeg også at jeg mente det var mest hensigtsmæssigt at de 3 sager blev behandlet samlet. Jeg skrev endelig at jeg gik ud fra at ministeriet ville fremskynde behandlingen af sagerne mest muligt.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling tog stilling i sagen den 31. august 2009. Afgørelsen er vedlagt et notat om ministeriets kompetence som tilsynsmyndighed.

I Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings afgørelse af 31. august 2009 står bl.a. sådan:

"Sammenfatning

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling finder således ikke grundlag for at kritisere, at Danmarks Tekniske Universitet ikke har givet den ønskede aktindsigt i Vetstat, fordi hensynet til de økonomiske interesser og konkurrencevilkår for de berørte landmænd bevirker, at der ikke kan gives aktindsigt jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2 og persondatalovens § 6.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at DTU har oplyst, at for at tilsikre den størst mulige åbenhed offentliggør Vetstat på sin hjemmeside en række oplysninger i sumform beregnet på grundlag af oplysninger i Vetstat. Universitetet har endvidere tilbudt at drøfte søgninger i anonymiseret form med klagerne.

Ministeriet har forstået, at universitetets tilbud stadig står ved magt. Ministeriet vil opfordre klagerne til at rette henvendelse til universitetet med henblik på at aftale et møde. Det er ministeriets forventning, at det på denne måde vil være muligt for universitetet at fremskaffe relevante oplysninger fra Vetstat, der er tilpasset klagers ønsker om end i anonym form. Samtidig vil ministeriet rette henvendelse til DTU og bede universitetet overveje muligheden for en videre adgang til oplysningerne i Vetstat uden at krænke de beskyttelsesinteresser, der fremgår af offentlighedslovens § 12 og persondatalovens § 6."

I en e-mail af 14. september 2009 med vedhæftet fil skrev C til mig. C ønskede at klage over offentlighedens manglende generelle adgang til miljøoplysninger i Vetstat. Den vedhæftede fil var et dokument med bemærkninger til ministeriets notat om aktindsigt i Vetstat. I en e-mail af 15. september 2009 klagede B til mig over Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings afgørelse af 31. august 2009. Det fremgik af B's e-mail af 15. september 2009 at han ønskede at klage sammen med C og A.

I et brev af 13. november 2009 bad jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om en udtalelse om sagen. Jeg bad også om at ministeriet først indhentede en udtalelse fra Danmarks Tekniske Universitet og Universitets- og Bygningsstyrelsen. Jeg skrev bl.a. sådan:

"Jeg beder om at myndighederne – ud over at kommentere selve klagen – udtrykkeligt forholder sig til de spørgsmål der opregnes på sidste side i dokumentet 'Bemærkninger til Notat om aktindsigt i Vetstat' fra klagerne. Jeg forstår sagen således at ministeriet, styrelsen og universitetet har lagt til grund at (alle) oplysningerne indeholdt i Vetstat er miljøoplysninger således som dette begreb defineres i miljøoplysningsloven. Jeg forstår også ministeriets afgørelse sådan at ministeriet har ment at identifikati-

onskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, var opfyldt, også for så vidt angår aktindsigt i databasen som sådan. Jeg beder ministeriet oplyse om dette er korrekt forstået.

Myndighederne har i deres afgørelser lagt vægt på at afslag på anmodningerne om adgang til oplysningerne i Vetstat kunne gives med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, (nr. 1 og) nr. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2 og med henvisning til persondatalovens § 6.

I forlængelse heraf beder jeg myndighederne nærmere redegøre for hvorfor myndighederne mener at oplysningerne i Vetstat er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, (nr. 1 og) nr. 2. I den forbindelse beder jeg også myndighederne overveje om det i givet fald er alle oplysningerne i Vetstat der er omfattet af disse bestemmelser.

Jeg bemærker i den forbindelse at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at anvendelsen af reglen som udgangspunkt forudsætter at oplysningerne kan betegnes som følsomme 'd.v.s. er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab', jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

Herudover henviser jeg til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 228 f, og den der refererede sag (Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-38) om aktindsigt i oplysninger om den veterinære sundhedstilstand på enkelte landbrugsbedrifter hvor det udtales at sådanne oplysninger vedrører erhvervsmæssige forhold og derfor ikke kan undtages i medfør af § 12, stk. 1, nr. 1.

Der følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at bestemmelsen kun er anvendelig hvis indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

En virksomhed vil i almindelighed løbende risikere at blive udsat for konkurrence fra andre virksomheder på et givent marked. Denne risiko er ofte permanent til stede og kan føre til at en virksomhed lider tab. På denne baggrund må det antages at aktindsigt i oplysninger om en virksomheds forhold sjældent er hverken den eneste eller afgørende årsag til at en virksomhed af konkurrencemæssige grunde bliver påført et tab, jf. f.eks. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 242 ff, og for 2006, s. 158 ff.

Der skal således være en klar årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for at den pågældende person eller virksomheden påføres et økonomisk tab. Hvis tabet i det væsentlige indtræder af andre årsager, er betingelserne for at anvende bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, således ikke opfyldt.

Jeg henviser i den forbindelse også til forarbejderne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f), hvoraf det bl.a. fremgår:

'At oplysninger om indholdet af spildevand vedrører en virksomheds forretningsforhold eller indikerer omfanget af en almindeligt kendt produktion, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at oplysningen kan undtages fra aktindsigt. Det må for at kunne afslå aktindsigt være en forudsætning, at oplysningen f.eks. ville afsløre en ny og hidtil ukendt produktionsmetode, og at en adgang til aktindsigt i oplysningerne *afgørende* vil skade den pågældendes konkurrenceevne.'

Hertil kommer, at det fremgår af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at i sager om aktindsigt i miljøoplysninger der er omfattet af bl.a. offentlighedslovens § 12, stk. 1:

'(...) skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysninger, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.'

Jeg henviser i den forbindelse til betragtning 16 i præamblen i det bag miljøoplysningsloven liggende direktiv (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) hvoraf følgende bl.a. fremgår:

'Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.'

Jeg beder myndighederne om at oplyse i hvilket omfang det ovenfor anførte er indgået i deres vurdering af at der var grundlag for at give afslag på aktindsigt. I den forbindelse beder jeg også myndighederne oplyse i hvilket omfang de forhold som klagerne har anført, og som taler for udlevering, er indgået i vurderingen.

I relation til myndighedernes henvisning til persondatalovens § 6 beder jeg myndighederne nærmere redegøre for deres overvejelser i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse. I den forbindelse gør jeg opmærksom på at det af forarbejderne til persondataloven (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4051) fremgår at spørgsmålet om tredjemands ret til aktindsigt i oplysninger om andre personer (end vedkommende selv) skal afgøres efter anden lovgivning end persondataloven, herunder reglerne i offentlighedsloven. Se også Henrik Waaben mfl., Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udgave (2008), s. 565.”

Den 29. marts 2010 modtog jeg brev af 26. marts 2010 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I brevet oplyste ministeriet at det havde modtaget udtalelser fra Danmarks Tekniske Universitet den 5. januar og den 27. januar 2010. Det fremgik også af brevet at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling den 8. januar 2010 havde sendt mit brev og universitetets udtalelser til udtalelse hos Universitets- og Bygningsstyrelsen. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling oplyste desuden at ministeriet efter at have gransket udtalelserne fra Danmarks Tekniske Universitet og sagen yderligere havde holdt møde med universitetet om sagen den 2. marts 2010. I ministeriets brev af 26. marts 2010 står derudover sådan:

”Ministeriet har herefter yderligere undersøgt sagen ved kontakt til 'Landbrug og Fødevarer' den 3. marts 2010, om de kunne oplyse om kampagnen 'Danske Svin er sunde – De strutter af penicillin' havde medført tab for de enkelte landmænd. Det kunne de ikke og henviste til Fødevareøkonomisk Institut, som ville kunne lave en undersøgelse.

Ministeriet har endvidere den 3. marts 2010 kontaktet professor (...) fra (...) LIFE, Københavns Universitet, med henblik på at få en uafhængig fagmands vurdering af, hvad oplysningerne i Vetstat kan bruges til. Han oplyste, at oplysninger sådan set ikke kan bruges til så meget, uden at de bliver brugt i sammenhæng med andre oplysninger, og at udenforstående kunne opfatte oplysningerne forkert.

(En medarbejder fra) DTU Veterinærinstituttet (...) har den 15. marts 2010 oplyst, at data fra Vetstat ikke i sig selv kan munde ud i bøder eller politianmeldelser. Fødevarestyrelsen bruger dataene til blandt andet at se, om der er noget der ser mistænkeligt ud. Hvis det gør, foretager de et kontrolbesøg hos den pågældende, hvorefter en evt. bøde eller politianmeldelse udfærdiges på baggrund af oplysningerne fra kontrolbesøget. Data fra Vetstat bliver således ikke direkte brugt til sanktioner.

Disse oplysninger har sammen med Ombudsmandens brev af 13. november 2009 givet anledning til, at ministeriet mener, at anvendelsen af

OFL § 12, stk. 1, i ministeriets udtalelse af 31. august 2009 må revurderes, og ministeriet finder på baggrund af Ombudsmandens brev af 13. november 2009, at det må undersøges nærmere om alle oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger jf. Miljøoplysningsloven.

Ministeriet forstår de tidligere udtalelser herom således, at der er en meget begrænset forskningsfaglig viden, om miljøet påvirkes for eksempel gennem spredning på markerne af gylle, hvori der kan tænkes at forekomme medicinrester. Samtidig har ministeriet ikke de faglige forudsætninger for at vurdere, hvilke af oplysningerne i Vetstat der kan have betydning for miljøet. For eksempel er ministeriet ude af stand til at vurdere, om den eventuelle miljøpåvirkning er betinget af dyrearten, ordinationsgruppen, aldersgruppen eller anvendelsestidspunktet.

Ministeriet har derfor den 26. marts 2010 bedt Det Frie Forskningsråd/Natur og Univers om at vurdere, hvilken forskningsfaglig viden man har om ovenstående spørgsmål, og hvilke af oplysningerne man ud fra en forskningsfaglig vurdering må antage har betydning for miljøet. Ministeriet har i den forbindelse også lagt vægt på, at de tidligere udtalelser fra Miljøstyrelsen og Danmarks Fødevarerforskning efterhånden er nogle år gamle, hvorfor der kan være kommet ny forskningsfaglig viden på området.

Ministeriet har bedt om svar senest mandag den 3. maj 2010. Ministeriet vil herefter hurtigst muligt sende sin udtalelse om sagen til Folketingets Ombudsmand.

Ministeriet har samtidig spurgt Plantedirektoratet, Fødevarerministeriet om hvordan møget/gyllen bliver anvendt/spredt på markerne mv. for at få undersøgt kausaliteten.”

Den 5. juli 2010 modtog jeg udtalelsen i sagen fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I udtalelsen står bl.a. sådan:

”Danmarks Tekniske Universitets udtalelse af 5. januar 2010

VTU [Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling] bad ved mail af 26. november 2009 om en udtalelse fra DTU, jf. Ombudsmandens henvendelse af 13. november 2009.

Danmarks Tekniske Universitet (DTU) oplyste ved brev af 5. januar 2010, at DTU har behandlet sagen, som om oplysningerne i Vetstat er omfattet af lov om miljøoplysninger. Dette bygger på tidligere afgørelse fra ombudsmanden om aktindsigt i sag om 18 dyrlæger, hvor der blev lagt til grund, at da der var mulighed for, at der selv i en meget kort periode

kunne være resistente bakterier spredt i gylle, skulle sagen behandles efter reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger [Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315, min tilføjelse].

Universitetet oplyser endvidere, at det er ikke korrekt, at universitetet har lagt til grund, at identifikationskravet i § 4, stk. 3 i offentlighedsloven er opfyldt for så vidt angår anmodning om ret til at 'surfe' i databasen. DTU henviser i den forbindelse til DTU's brev af 3. juni 2008 til ombudsmanden i sag vedrørende (C). Universitetet fastholder således, at identifikationskravet ikke er opfyldt.

DTU vurderer, at for så vidt angår anmodningen om aktindsigt i data for 4 landmænd har universitetet vurderet, at identifikationskravet er opfyldt, idet data kan fremfindes. Men DTU har samtidig lagt til grund, at der er tale om ubearbejdede data, som kræver, at DTU skal lave særlige søgninger og behandling af data for at få de ønskede oplysninger.

DTU tilkendegiver endvidere, at ved udskrivningen af antibiotika arbejdes med biologisk materiale, så der vil være en stor variation på en række parametre, der påvirker medicinforbruget. Ofte kan et forbrug stige signifikant i en kortere periode. Undertiden kan et sygdomsudbrud være af en sådan karakter, at medicinsk behandling er indikeret for en længere periode. Årsagen kan være forskellige, f.eks. sanering, dvs. samtidig behandling af samtlige dyr på ejendommen, dårlig foder, hvilket i visse tilfælde kan give diarre, udefra kommende øget infektionspres, dårligt management, forældet staldsystem etc. Der er således en række faktorer, der har indflydelse på antibiotikaforbruget, og for flere af disse faktorer gælder, at landmanden har ingen eller kun begrænset indflydelse på forløbet. I de fleste tilfælde vil det være faktorer, som ikke kan henføres til handlinger foretaget af landmanden. Det vil typisk ikke fremgå af Vetstat, hvad der er årsagen til stigningen. Årsagen til at en landmand i samråd med sin dyrlæge beslutter sig for en sanering vil således aldrig fremgå af Vetstat. At en besætning er ramt af en udbredt diarre, kan man godt se i Vetstat, men hvorvidt den skyldes luftbårne infektioner eller dårligt management fremgår ikke. DTU må derfor fastholde sine afgørelser om afvisning af aktindsigt.

For så vidt angår muligheden for at give aktindsigt i dele af data oplyser DTU, at der er tale om ubearbejdede data, som giver et øjebliksbillede af medicinforbruget, og DTU har derfor vurderet, at der ikke kunne gives indsigt i dele af data for den enkelte landmand på samme måde som i f.eks. sag om Gødningsregnskaber, hvor oplysninger om bøder bliver sløret.

Endvidere skriver DTU, at ombudsmanden ligeledes har henvist til en række afgørelser, hvor man har givet aktindsigt og afvist brug af § 12 i offentlighedsloven. DTU har vurderet disse sager, og må igen henvise til, at der i disse afgørelser er tale om bearbejdede data, sådan at beskyttelses hensyn, som DTU har vurderet, at der er for udarbejdede data i Vetstat, ikke gør sig gældende i disse afgørelser.

Betragtning 16 i præambel i det bag miljøoplysningsloven liggende direktiv

DTU oplyser, at universitetet i sit svar til f.eks. (A) har taget stilling til betragtning 16, idet man har vurderet, at de generelle oplysninger om medicinforbruget i Danmark på den angivne hjemmeside varetager offentlighedens interesser om oplysninger om medicinforbruget, ligesom der i det af (A) sendte materiale ikke ses at være argumenter for, at oplysninger om forbrug på enkeltlandbrug er af større samfundsmæssig interesse for offentligheden end hensynet til landmanden. Det er derfor DTU's opfattelse, at man har taget højde for betragtning 16 i sine afgørelser.

Bemærkninger til e-mail af 15. september 2009

P 2. DTU er af den opfattelse, at det, at et argument alene er uddybet af en landmand, ikke skal komme de øvrige landmænd til skade. DTU tilkendegiver, at de har foretaget en samlet vurdering af hørings svarene.

P 3. I forbindelse med argumentationen om, at der skal gives indsigt i databasen generelt, fordi der er udskrevet meget medicin, og fordi en række dyrlæger har fået påtaler, tilkendegiver DTU, at det er universitetets opfattelse, at landmanden har ingen eller kun begrænset indflydelse på forbruget af medicin. Dette sammenholdt med, at der allerede er truffet afgørelse om aktindsigt vedrørende dyrlægers udskrivning af medicin i Ombudsmandens afgørelse af 27. november 2007, j.nr. 2007-1008-301, giver efter DTU's opfattelse offentligheden den relevante indsigt.

Danmarks Tekniske Universitets brev af 27. januar 2010

DTU har givet supplerende oplysninger i dette brev. DTU har ved mails af 22. februar 2010 og 4. marts 2010 angivet rettelser til dette brev.

Universitets- og Bygningsstyrelsens udtalelse af 2. juli 2010

Universitets- og Bygningsstyrelsen henholder sig stort set til DTU's svar af 27. januar 2010. VTU henviser til Universitets- og Bygningsstyrelsens svar af 2. juli 2010.

Revurdering af anmodningen om aktindsigt i Vetstat

På baggrund af Ombudsmandens henvendelse har VTU taget sagen op på ny for at revurdere spørgsmålet om aktindsigt.

Afklaring af spørgsmål fra Ombudsmanden

Ombudsmandens henvendelse leder til følgende spørgsmål, som først må afklares:

1. Er *alle* oplysninger i Vetstat miljøoplysninger?
2. Er ID-kravet opfyldt?
3. Hvorfor mener myndighederne, at oplysningerne i Vetstat er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, (nr. 1 og) nr. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2?
4. Hvilke overvejelser har VTU gjort sig ved anvendelsen af persondatalovens § 6?
5. Hvordan forholder myndighederne sig til klagerens specifikke bemærkninger?
6. Andre regler i offentlighedsloven, som må tages i betragtning?

Ad 1.

...

De oplysninger, der er i Vetstat er følgende:

1. Den ordinerende dyrlæges autorisationsnummer samt i visse tilfælde praksisnummer
2. Nummer på husdyrbrug
3. Identifikation på præparat
4. Mængde af præparat
5. Dyreart
6. Ordinationsgruppe
7. Aldersgruppe og
8. Dato for udlevering/anvendelse

...

VTU har ved brev af 26. marts 2010 anmodet Det Frie Forskningsråd/Natur og Univers (FNU) om bistand til at afklare, hvilke oplysninger i Vetstat der er miljøoplysninger.

FNU har ved brev af 7. maj 2010 svaret, at ministeriets anmodning har været i skriftlig høring i FNU, og at rådet må konstatere, at det blandt sine medlemmer ikke besidder den specifikke faglige ekspertise, der er

nødvendig for at kunne levere et detaljeret svar på anmodningen. Det er dog rådets vurdering, at der i listen af oplysninger gengivet på side 1 nederst i henvendelsen formentligt er miljøoplysninger i punkterne 3-5.

FNU har således vurderet, at de miljøoplysninger, der er i Vetstat er 'Identifikation af præparat', 'Mængde af præparat' og 'Dyreart'.

Svaret fra FNU er dog ikke endegyldigt og det må konstateres, at der ikke er den forskningsfaglige viden, der skal til, for endegyldigt at afklare, hvilke oplysninger der er miljøoplysninger i Vetstat.

VTU har ved afgørelse af 31. august 2009 lagt til grund at alle oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger, men må tilslutte sig FNU's vurdering af, hvad der er miljøoplysninger, da VTU ikke har en mere kvalificeret vurdering. Der er efterhånden mange forskningsfaglige myndigheder, som har været involveret i denne sag, og ingen af dem har haft den forskningsfaglige viden til at svare på, hvad der må betragtes som miljøoplysninger i Vetstat.

Konklusionen må således være, at oplysningerne om medicinpræparatet, mængden heraf og dyrearten i Vetstat må anses for at være miljøoplysninger, idet dette er FNU's vurdering, og det nærmeste VTU kan komme på et endeligt forskningsfagligt svar.

Ifølge Plantedirektoratet, jf. nærmere nedenfor, som VTU har spurgt om hvordan gødningen spredtes, spredes gødningen som udgangspunkt på landmandens egne marker, men kan også spredes hos andre landmænd eller det vil på sigt kunne afbrændes. Der er således ingen direkte sammenhæng mellem husdyrbrugets produktion af gødning og mængden af spredt gødning på landmandens egne marker. Kausaliteten er ikke til stede.

VTU finder derfor, at når kausaliteten ikke er til stede, må det anses for tvivlsomt, at der er tale om miljøoplysninger, da man ikke kan følge årsagssammenhængen mellem brugen af antibiotika og spredningen af gylle på bestemte marker.

Ad 2.

Der er både søgt aktindsigt i *hele Vetstat* ved, at der er krævet generel adgang til registeret, f.eks. ved tildeling af password, og der er søgt aktindsigt i *fire navngivne landmænds oplysninger* i Vetstat.

Oplysningerne om medicinpræparatet, mængden heraf og dyreart i Vetstat er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. ovenfor.

...

Miljøoplysningslovens undtagelser svarer i vidt omfang til de generelle regler i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Direktivet giver imidlertid på en række punkter videre adgang til miljøoplysninger, end hvad der er tilfældet efter offentlighedsloven og forvaltningsloven. Hvor dette er tilfældet, er der fastsat særlige regler i miljøoplysningsloven.

Begrænsningerne i adgangen til aktindsigt i offentlighedsloven finder således, med de modifikationer, der følger af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 2-6 og § 3, også anvendelse på aktindsigtsanmodninger, der er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det nedenfor angivne finder derfor anvendelse både på miljøoplysningerne og de andre oplysninger i Vetstat.

Aktindsigt i hele Vetstat

Ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begrænsning om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Dette er også gældende, hvor anmodningen er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. ovenfor.

Ifølge John Vogter, 'giver bestemmelsen dog hjemmel for afslag, uanset at genstanden for begrænsningen om aktindsigt er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager. Det sidste synspunkt indebærer utvivlsomt, at begæringer om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse, jf. betænkning 857/1978, side 120'.

Miljøoplysninger kan ikke nødvendigvis knyttes til en bestemt sag eller bestemte dokumenter. En anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger kan således som udgangspunkt ikke afvises med henvisning til, at anmodningen ikke kan henføres til konkrete dokumenter eller en konkret sag. Derimod kan en anmodning om aktindsigt afvises, når det ikke i anmodningen tilstrækkeligt konkretiseres, hvilke miljøoplysninger der søges aktindsigt i.

Hvis anmodningen ikke specificeres, vil det ikke være muligt for den offentlige myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt, at undersøge, om de øvrige betingelser for eller begrænsninger i adgangen til aktindsigt er til stede, jf. i øvrigt miljøoplysningslovens § 4, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 16.

Aktindsigt i de fire navngivne landmænds oplysninger i Vetstat

Da der søges aktindsigt i fire navngivne landmænds oplysninger er identifikationskravet, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, opfyldt.

Konklusion

VTU finder derfor, at for så vidt angår aktindsigten i *databasen helt generelt*, så er *identifikationskravet ikke opfyldt*, idet det ikke er tilstrækkeligt konkretiseret, hvilke sager/dokumenter der søges aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, og med hensyn til miljøoplysninger, ikke er tilstrækkeligt konkretiseret, hvilke miljøoplysninger der søges aktindsigt i, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3.

For så vidt angår anmodningen om aktindsigt i de *fire navngivne personers* medicinforbrug i databasen, *er identifikationskravet opfyldt*, hvorfor aktindsigt ikke kan afvises med henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Ad 3.

Som nævnt ovenfor finder offentlighedslovens begrænsninger med de modifikationer, der følger af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 2-6 og § 3, også anvendelse på aktindsigtsanmodninger, der er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Myndighederne skal således blandt andet undersøge, om adgangen til aktindsigt begrænses af offentlighedslovens § 12. (...)

...

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

...

Herudover vil det også for dyrlægernes vedkommende betyde, at deres klientlister bliver offentligt tilgængelige. Dette vil betyde, at samtlige andre dyrlæger får adgang til oplysninger om konkurrenternes klienter og landmænd. Oplysninger som vil kunne bruges af disse i forretningsøjemed. Vetstat indeholder endvidere oplysninger om hver dyrlæges forbrug af antibiotika relateret til andre dyrlæger, men dataene giver ikke samtidig oplysninger om besætningernes sundhedstilstand, om der f.eks. har været tale om saneringer eller lignende. Disse tal vil derfor give et ufuldstændigt billede, og offentliggørelsen vil dermed kunne få væsentlig økonomisk betydning for den pågældendes virksomhed.

...

VTU vurderer, at dyrlægens autorisationsnummer hverken er en miljøoplysning eller emissionsmiljøoplysning.

Konklusion

...

VTU har dermed ved en fornyet gennemgang af sagen og på baggrund af Ombudsmandens henvendelse vurderet, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2 alligevel ikke kan anvendes for så vidt angår landmænd. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 findes dog stadig at være relevant for dyrlægenes vedkommende, for så vidt angår oplysningerne om dyrlægens autorisationsnummer.

Ad 4.

...

VTU har dermed ved en fornyet gennemgang af sagen og på baggrund af Ombudsmandens henvendelse vurderet, at persondatalovens § 6 alligevel ikke kan anvendes.

Ad 5.

Med hensyn til spørgsmål 1 mener VTU, at VTU i det til afgørelse af 31. august 2009 vedlagte notat i høj grad har foretaget en afvejning af de forskellige interesser og vurderinger.

Omkring den væsentlige økonomiske- og konkurrencemæssige skadevirkning henvises til afsnittet 'Ad 3'.

Med hensyn til spørgsmål 2 henvises til afsnittet 'Ad 4'.

Med hensyn til spørgsmål 3 henvises til afsnittet 'Ad 2' og afsnittet nedenfor om OFL § 10, nr. 5.

For så vidt angår spørgsmål 4, må VTU bemærke, at ministeriet absolut ikke har til hensigt at obstruere noget. Denne sag er meget kompliceret, og der har været mange aktører inde over.

Ad 6.

Ifølge OFL § 10, nr. 5 omfatter retten til aktindsigt ikke materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Denne bestemmelse kan i denne sammenhæng kun bruges til oplysninger i Vetstat, som ikke er miljøoplysninger, idet OFL § 10, nr. 5 ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 4.

...

Af lovbemærkningerne til lov om ændring af lov om dyrlægegerning m.v., almindelige bemærkninger, pkt. 2 fremgår:

...

På ovenstående baggrund, kan det konkluderes, at de oplysninger i Vetstat som *ikke* er miljøoplysninger, kan undtages fra aktindsigt, idet hovedformålet med oprettelsen af Vetstat har været at følge medicinforbruget på landbrugsbedrifterne, og bruge oplysningerne til forskning, og statistik, som i øvrigt offentliggøres fordelt på regioner i Danmark og i anonymiseret form, jf. OFL § 10, nr. 5.

Denne betragtning har ikke tidligere været fremført af VTU, idet man tidligere vurderede, at samtlige oplysninger i Vetstat var miljøoplysninger, og således kunne bestemmelsen ikke bruges. Men på baggrund af den reviderede behandling af sagen på foranledning af Ombudsmandens henvendelse og FNU's svar af 7. maj 2010, er den fundet relevant at fremføre.

Sammenfatning

1 *Principalt* finder VTU, at der ikke altid er en direkte sammenhæng mellem husdyrbrugets produktion af gødning og mængden af spredt gødning på landmandens egne marker, jf. Plantedirektoratets svar af 7. maj 2010. Kausaliteten er således ikke til stede. Når kausaliteten ikke er til stede må det anses for tvivlsomt, at der overhovedet er tale om miljøoplysninger, da man ikke kan følge årsagssammenhængen mellem brugen af antibiotika og spredningen af gylle på markerne.

2 *Subsidiært* må følgende konkluderes:

a) *Generel aktindsigt i oplysningerne i Vetstat, som ikke er miljøoplysninger, afslår VTU med henvisning til OFL § 4, stk. 3.*

- b) *Generel aktindsigt i oplysningerne i Vetstat, som er miljøoplysninger*, afslår VTU med henvisning til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. OFL § 4, stk. 3.

Vurderingen af afslaget har blandt andet, som nævnt ovenfor, baggrund i at det ved hver enkelt aktindsigtsanmodning vil være nødvendigt at undersøge hver enkelt dyrlæges eller landmands forhold i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt.

Gives der aktindsigt generelt i hele Vetstat, vil der ikke være mulighed for at undersøge disse forhold.

- c) *Generel og individuel aktindsigt i dyrlægernes autorisationsnummer*, afslår VTU med henvisning til OFL, § 12, stk. 1, nr. 2.

Som nævnt tidligere vil aktindsigt i disse oplysninger kunne have konkurrencemæssige og økonomiske konsekvenser for dyrlægerne, ved at man kunne få adgang til dyrlægernes kundekartoteker.

- d) *Aktindsigt i de fire navngivne landmænds oplysninger, som ikke er miljøoplysninger* afslår VTU med henvisning til OFL § 10, nr. 5.

Som nævnt ovenfor blev Vetstat oprettet med henblik på at følge medicinforbruget på landbrugsbedrifterne, og bruge oplysningerne til forskning og statistik. Disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt. Dette gælder også dyrlægernes autorisationsnummer, som således afslås efter både OFL § 10, nr. 5 og OFL § 12, stk. 1, nr. 2.

- e) *Aktindsigt i de fire navngivne landmænds miljøoplysninger*, dvs. medicinpræparatet, mængden heraf og dyreart *imødekommes*, jf. miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 5.

VTU har overvejet meraktindsigt, men finder at den offentliggørelse af statistik som allerede i dag finder sted, og den adgang til at få aktindsigt i miljøoplysninger, som nu vil blive givet for den enkelte landmand, fuldt ud tilfredsstillende anmodernes behov for oplysninger i forhold til de hensyn som er nævnt ovenfor.

VTU er indstillet på at træffe afgørelse efter det ovenfor anførte under subsidiær, idet ministeriet skal gøre opmærksom på, at spørgsmålet om hvilke oplysninger, der er miljøoplysninger ikke lader sig afgøre med den forskningsfaglige viden der er i dag.”

I breve af 12. juli 2010 sendte jeg A, C og B kopi af brevene af 5. januar, 27. januar, 22. februar og 4. marts 2010. Jeg skrev bl.a. at jeg gjorde opmærksom

på at jeg først havde modtaget e-mailen af 22. februar 2010 fra DTU den 8. juli 2010. Jeg bad A, C og B om at sende eventuelle bemærkninger til brevene inden 4 uger. Jeg skrev også at hvis jeg ikke hørte fra dem, ville jeg behandle sagen på grundlag af de oplysninger jeg allerede havde fået.

Den 30. juli 2010 modtog jeg en e-mail fra C. C skrev bl.a. til mig at C ikke mente at brevene fra Danmarks Tekniske Universitet, Universitets- og Bygningsstyrelsen og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling forholdt sig til bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger. C skrev også at C henholdt sig til en udtalelse af 26. januar 2009 fra den europæiske ombudsmand. C skrev desuden at Vetstat efter C's opfattelse er omfattet af begrebet administrative foranstaltninger, og at C derfor mente at samtlige oplysninger i databasen falder ind under begrebet miljøoplysninger.

Den 2. august 2010 modtog jeg en e-mail fra B hvor han skrev at han ikke havde yderligere bemærkninger i forhold til det tidligere fremførte. Jeg forstod dog på hans e-mail at han ikke var enig i at Videnskabsministeriet skulle undersøge hver enkelt dyrlæge eller landmands forhold før der kunne gives indsigt i hele databasen. B gjorde også opmærksom på en artikel i relation til sagen som samme dag blev bragt på en borgergruppes hjemmeside.

Jeg skrev til B og C den 12. august 2010 hvor jeg bekræftede at jeg havde modtaget deres e-mails. Jeg skrev også at jeg havde sendt kopi af de 2 e-mails med bilag til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Universitets- og Bygningsstyrelsen og Danmarks Tekniske Universitet med henblik på at få myndighedernes eventuelle bemærkninger.

Den 14. september 2010 modtog jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings bemærkninger til e-mails af 29. juli 2010 og 2. august 2010 fra henholdsvis C og B. I bemærkningerne står bl.a. sådan:

"DTU anfører følgende:

'...

DTU opfatter den af (C) fremsendte argumentation således, at (C) hævder at der altid skal gives aktindsigt i alle oplysninger når der er tale om miljøoplysninger.

Den Europæiske ombudsmands beretning af 14.02.03 underbygger dog ikke denne argumentation, idet beretningen kritiserer, at der ikke er sket en konkret vurdering i den sag der er indklaget.

Dette er ikke tilfældet i hverken DTU's oprindelige afgørelse eller i den afgørelse som VTU har truffet efter at have indhentet yderligere oplysninger.

...

VTU har i sin afgørelse vurderet, at der skal gives aktindsigt i Vetstats oplysninger om medicinpræparat, mængden heraf og dyreart.

DTU kan oplyse, at disse oplysninger ikke er direkte tilgængelige, men at DTU skal udarbejde et program for at kunne fremfinde dem.'

Universitets- og Bygningsstyrelsen anfører:

'...

E-mail fra (C)

Indledningsvis tilkendegiver (C), at der ikke er taget stilling til (C)'s henvisning til bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysning. Det fremgår af bekendtgørelsens § 3, stk. 3, at formidlingsforpligtelsen finder sted med de begrænsninger, som fremgår af forvaltningslov, offentlighedslov og persondataloven. Det er styrelsens opfattelse, at DTU har levet op til bekendtgørelsens krav ved den offentliggørelse, som finder sted i statistisk form via universitetets hjemmeside.

I e-mail af 29. juli 2010 fra (C) gør (C) opmærksom på, at efter (C)'s opfattelse falder samtlige oplysninger ind under begrebet miljøoplysninger, og (C) har også den opfattelse, at der ikke gælder noget identifikationskrav i forhold til miljøoplysninger.

Styrelsen er fortsat af den opfattelse, at der ikke kan gives generel aktindsigt i miljøoplysninger, da identifikationskravet i § 4, stk. 3 i lov om offentlighed i forvaltningen ikke er opfyldt.

E-mail fra (B)

I e-mail af 2. august 2010 fra (B) fremfører han, at det er hans opfattelse at dyrlægens autorisationsnummer er en miljøoplysning.

Styrelsen er fortsat af den opfattelse, at dyrlægens autorisationsnummer ikke er en miljøoplysning, da det ikke falder ind under definitionen i § 3, stk. 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.'

VTU's bemærkninger:

(C) anfører:

1. VTU forholder sig ikke til (C)'s henvisning til bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger.
2. Begrebet 'foranstaltninger' omfatter databasen Vetstat i henhold til udtalelse fra den europæiske ombudsmand af 26. januar 2009 og VTU's henvisning til lovbemærkningerne til lov om ændring af lov om dyrlægegerning m.v.
3. Der gælder intet identifikationskrav i forhold til miljøoplysninger, der offentliggøres via Internettet. Imod det påståede identifikationskrav taler direktivet om aktindsigt i miljøoplysningers krav om, at det påhviler de ansvarlige myndigheder, at offentliggøre oplysninger om, hvor miljøoplysninger forefindes.

Ad 1.

Bekendtgørelsen har hjemmel i miljøoplysningsloven, § 5 b, stk. 2. Bekendtgørelsen forudsætter, at der er tale om miljøoplysninger.

VTU må forstå henvisningen til bekendtgørelsen således, at (C) mener at samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger, og at oplysninger skal lægges ud til offentligheden som beskrevet i bekendtgørelsen.

Som VTU tidligere har anført finder vi det tvivlsomt om samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger.

Med hensyn til bekendtgørelsens krav om offentliggørelse og tilgængelighed af miljøoplysninger, fremgår det af bekendtgørelsens § 3, stk. 3, at formidlingsforpligtelserne efter bekendtgørelsen finder anvendelse med de begrænsninger, der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven, § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger og persondataloven.

...

Der er således, som VTU forstår det, ingen generelle regler om myndighedernes formidlingspligt, udover at myndighederne skal 'ordne' miljøoplysningerne. Oplysningerne, som DTU har indsamlet er 'ordnet' i Vetstat.

...

Det er således ikke et uomtvisteligt krav, at myndighederne skal udlevere oplysningerne i det format som blandt andet (B) ønsker.

Af ovenstående må også udledes, at det ikke har været meningen med miljøoplysningsloven at give fri adgang til databaser, men der består en pligt til at formidle oplysningerne, hvilket sker ved at oplysningerne stilles til rådighed i statistisk form på internettet, altså elektronisk.

Hvis borgerne ønsker sig bestemte oplysninger fra Vetstat i et bestemt format vil VTU/DTU opfylde dette ønske, hvis det er muligt og rimeligt, både i forhold til miljøoplysningsloven og OFL, men også teknisk, jf. ovenfor.

Som der er gjort rede for i VTU's brev af 2. juli 2010, mener VTU ikke, at der er grundlag for at give generel aktindsigt i oplysningerne i Vetstat, hvilket gælder, hvad enten der er tale om miljøoplysninger eller ej.

Vi mener således at bekendtgørelsen er overholdt.

Ad 2.

Som nævnt ovenfor anser VTU det for tvivlsomt, hvilke oplysninger i Vetstat der er miljøoplysninger, men har henholdt sig til Det Frie Forskningsråd/Natur og Univers' (FNU) vurdering, som også beskrevet i VTU's brev af 2. juli 2010.

I forhold til VTU's konklusion i brev af 2. juli 2010, ser VTU ikke, at Den Europæiske Ombudsmands udtalelse gør nogen forskel. Selvom der skulle være tale om, at alle oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger, kan anmodninger, der er udfærdiget i for generelle vendinger, stadig undtages, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. OFL § 4, stk. 3 og i øvrigt direktivets art. 4, stk. 1, litra c) og udtalelsen i øvrigt.

...

Ad 3.

VTU er ikke sikker på, hvad der menes med, at der ikke kan gælde noget identifikationskrav i forhold til miljøoplysninger, der offentliggøres via internettet, eller at det påhviler de ansvarlige myndigheder, at offentliggøre oplysninger om, hvor deres miljøoplysninger forefindes.

Med hensyn til identifikationskravet, henviser VTU til brev af 2. juli 2010, hvor VTU gør rede for, at aktindsigt i de fire landmænds oplysninger, som er miljøoplysninger, imødekommes.

Med hensyn til den generelle aktindsigt i databasen henvises til det ovenfor under 'Ad 1.' anførte og til VTU's brev af 2. juli 2010.'

Det bemærkes i øvrigt, at så vidt VTU forstår, kan der jf. miljøoplysningsloven søges om aktindsigt i alle former for data, som er miljøoplysninger. Her stilles ingen 'dokument'-krav som i OFL. Men, som også anført ovenfor, er det samme principper, som i OFL, der gør sig gældende, når der søges aktindsigt.

VTU forstår ikke miljøoplysningsloven som en hel generel adgang til en database med miljøoplysninger, da der jo er undtagelsesregler/afvejningsregler til en anmodning om aktindsigt i forhold til både miljøoplysningsloven og OFL at tage hensyn til. Man kan ikke vurdere om de enkelte undtagelsesregler/afvejningsregler er aktuelle for den enkelte landmand eller dyrlæge, hvis der generelt er adgang til deres oplysninger i Vetstat.

I henhold til OFL § 4, stk. 3, der som tidligere nævnt også finder anvendelse på miljøoplysninger, jf. miljøoplysningsloven § 2, stk. 1, kan der ikke forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre, journalmateriale, regnskabsmateriale eller andet tilsvarende materiale af generel karakter med henblik på herigennem at finde frem til sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

(B) anfører:

1. Hvad skal undersøges ved hver enkelt land, når det kun er dyrlægens autorisationsnummer, der ikke er en miljøoplysning?
2. Man kan ikke udlede af FOB 2007.315, at der skal foretages en afvejning for den berørte landbrugsbedrift i hvert enkelt tilfælde. Der kan godt laves en samlet afvejning for alle de berørte landmænd.

Ad 1.

FNU har vurderet, at den ordinerende dyrlæges autorisationsnummer, nummeret på husdyrbruget samt i visse tilfælde praksisnummer, ordinationsgruppen, aldersgruppe og dato for udlevering/anvendelse ikke er miljøoplysninger. Det er således ikke kun den ordinerende dyrlæges autorisationsnummer, som ikke vurderes at være en miljøoplysning, jf. også VTU's brev af 2. juli 2010.

Ad 2.

Der henvises til ovenfor vedrørende undtagelses-/afvejningsregler i miljøoplysningsloven, OFL og VTU's brev af 2. juli 2010."

I et brev af 28. september 2010 sendte jeg B, A og C en kopi af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings bemærkninger som jeg havde modtaget den 13. og 14. september 2010. Jeg skrev også at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af akterne i sagen.

På baggrund af en telefonisk henvendelse fra en af mine medarbejdere sendte universitetet en kopi af anmeldelsen af Vetstat og andre bilag til mig i e-mails af 9. februar 2011. Heri oplyste Danmarks Tekniske Universitet min medarbejder om at Vetstat var blevet anmeldt til Datatilsynet under ét med GLR/CHR (Generelt LandbrugsRegister/Centralt HusdyrbrugsRegister).

Den 16. marts 2011 sendte jeg min foreløbige redegørelse i sagen til C, B, A, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Danmarks Tekniske Universitet og Miljøstyrelsen. Min foreløbige redegørelse er gengivet i denne endelige redegørelse, s. 1 ff. I mine breve til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Danmarks Tekniske Universitet bad jeg myndighederne om at udtale sig om min foreløbige redegørelse.

Den 1. juli 2011 modtog jeg i et brev af 30. juni 2011 Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse om min foreløbige redegørelse af 16. marts 2011. Ministeriets udtalelse er gengivet i denne endelige redegørelse, s. 12 f.

Den 29. juli 2011 sendte jeg en kopi af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse til C, B og A. I brevene bad jeg C, B og A om deres bemærkninger til udtalelsen. Jeg bad samtidig om at modtage bemærkningerne inden 4 uger. Jeg oplyste også hvis jeg ikke hørte fra dem, ville jeg behandle sagen på grundlag af de oplysninger jeg allerede havde fået fra dem og myndighederne.

A svarede mig i en e-mail af 8. august 2011. E-mailen lød sådan:

"I forbindelse med Videnskabsministeriets kommentar af den 30. juni i Vetstatsagen skal vi udtale følgende.

Vi mener ikke at kommentaren indeholder nye elementer af betydning for sagen.

Overvejelserne over, hvilke udgifter offentliggørelsen antages at ville kunne medføre og over hvem disse udgifter påhviler, er ikke relevante for sagen om hvorvidt VETSTAT er omfattet af miljøoplysningsloven. Dels er der tale om en hypotetisk situation, hvor det antages, at data skal overføres til en anden server og dels er der ikke sagligt grundlag for, at den nuværende server vil gå ned eller blive så langsom, at den bliver uanvende-

lig. Men vigtigst kan formidlingen af data, hvis dette skulle være tilfældet, helt enkelt ske ved, at en dumpfil af databasens indhold genereres hver nat, som så kan downloades af eller tilsendes til interesserede.

Ombudsmanden har tidligere afvist, at forvaltningens udgifter til at opfylde loven kan begrunde, at aktindsigt i data kan afvises. Ligeledes har ombudsmanden tidligere taget stilling til, om en offentliggørelse vil kunne skade dyrlægernes konkurrencesituation. Ombudsmanden fandt ikke, at dette vil kunne begrunde at aktindsigt afvises.

Vi har noteret, at den såkaldte 'gult kort ordning' netop skal virke ved, at landmændene vælger dyrlæger, der kan sikre produktionen med et lavt medicinforbrug. Offentliggørelse af dyrlægernes autorisationsnumre vil bidrage til større gennemsigtighed på dette marked, hvilket derfor må anses for at være ønskeligt.

På vegne af (C) og (B)

(A)"

Den 18. august 2011 skrev jeg til C, B, A, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Danmarks Tekniske Universitet og Miljøstyrelsen. Jeg skrev at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger jeg havde fået fra C, B, A og myndighederne. Jeg vedlagde en kopi af A's e-mail af 8. august 2011 til myndighedernes orientering.