



2014-27

Oplysninger om ressortomlægning af Kystdirektoratet var miljøoplysninger

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Transportministeriet havde givet ham afslag på aktindsigt i dokumenter om flytningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet med henvisning til den såkaldte ministerbetjeningsregel.

Ombudsmanden konstaterede, at det var af afgørende betydning for behandlingen af sagen, om oplysningerne om ressortomlægningen af Kystdirektoratet havde karakter af miljøoplysninger. I givet fald skulle sagen nemlig behandles på grundlag af miljøoplysningsloven. Ministerbetjeningsreglen, som var indført med den nye offentlighedslov, ville dermed ikke kunne anvendes, da miljøoplysningsloven henviste til den gamle offentlighedslov.

Ombudsmanden fandt, at spørgsmålet gav anledning til en vis tvivl, men nåede frem til, at mest talte for at anse oplysningerne om ressortomlægningen af Kystdirektoratet for miljøoplysninger. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at det efter miljøoplysningsloven er tilstrækkeligt til at anse oplysninger om en administrativ foranstaltning som miljøoplysninger, at foranstaltningen "kan" påvirke miljøelementer. Herudover lagde ombudsmanden vægt på, at begrebet "miljøoplysninger" efter EU-domstolens praksis måtte forstås meget bredt, og at flytning af en myndighed til et nyt ministerområde i praksis ofte havde en effekt på myndighedens opgaver, f.eks. på grund af ændret prioritering og politisk fokus.

På baggrund heraf henstillede ombudsmanden til Transportministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse på grundlag af miljøoplysningsloven.

Ministeriet genoptog herefter sagen og imødekom journalistens aktindsigtsanmodning fuldt ud.

(Sag nr. 14/01176)

I en redegørelse af 11. september 2014 skrev jeg således:

11. september 2014

Forvaltningsret
11241.2 – 12.2Miljøret
9EU-ret
9

Ombudsmandens endelige udtalelse

”1. Indledning

Sagen drejer sig om Transportministeriets delvise afslag på aktindsigt i forhold til journalist (A) i dokumenter vedrørende beslutningen om at flytte Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet.

Transportministeriet henviste i afgørelsen til § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (den såkaldte ’ministerbetjeningsregel’).

Som det fremgik af min foreløbige redegørelse, er det af afgørende betydning for behandlingen af (A)’s aktindsigtsanmodning, om anmodningen skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010, lov nr. 580 af 18. juni 2012 og lov nr. 639 af 12. juni 2013).

Det skyldes, at miljøoplysningsloven angiver, at den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985) finder anvendelse ved behandlingen af anmodninger om indsigt i miljøoplysninger, og at bl.a. bestemmelsen i § 24 i den nye offentlighedslov – som ministeriet har henvist til – derfor ikke kan anvendes, hvis der er tale om miljøoplysninger.

Temaet for min foreløbige redegørelse af 3. juni 2014 var således udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt de oplysninger, som var omfattet af (A)’s aktindsigtsanmodning, er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det samme gælder den foreliggende endelige redegørelse.

Nedenfor i pkt. 2 er først en gennemgang af de synspunkter, som jeg har fremsat om spørgsmålet i min foreløbige redegørelse og i min supplerende høring, samt af Transportministeriets bemærkninger hertil i udtalelser af henholdsvis 26. juni og 15. august 2014.

I pkt. 3 findes mine endelige bemærkninger.

2. Ombudsmandens foreløbige opfattelse og Transportministeriets bemærkninger hertil

Definitionen af miljøoplysninger findes i miljøoplysningslovens § 3, der lyder således:

’§ 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,

...’

I min foreløbige redegørelse af 3. juni 2014 anførte jeg, at det var min foreløbige opfattelse, at oplysningerne i de undtagne dokumenter er miljøoplysninger. Jeg lagde vægt på, at en væsentlig del af de oplysninger, der indgår i Kystdirektoratets sager, må anses for miljøoplysninger, og at jeg måtte forstå, at flytningen af Kystdirektoratet bl.a. skyldtes, at Miljøministeriet i forvejen varetog opgaver med håndhævelse af miljøhensyn, og at sådanne hensyn også indgik i direktoratets opgaver vedrørende kystbeskyttelse.

Jeg mente på den baggrund, at flytningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet måtte antages at påvirke eller kunne påvirke Kystdirektoratets varetagelse af de nævnte hensyn. På den baggrund, og når hensås til den vidtgående fortolkning af miljøoplysningsbegrebet bl.a. i EU-domstolens praksis, var det min foreløbige opfattelse, at flytningen af Kystdirektoratet havde karakter af en foranstaltning, der kunne påvirke miljøelementer, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, og at alle oplysninger, der vedrørte flytningen, dermed var miljøoplysninger.

I sin udtalelse af 26. juni 2014 anerkendte Transportministeriet, at mange af Kystdirektoratets opgaver har miljømæssige konsekvenser, og at direktoratets virke derfor kan være omfattet af miljøoplysningsloven. Ministeriet anerkendte også, at miljøoplysningsbegrebet skal fortolkes bredt, og at oplysninger om

administrative foranstaltninger kan være miljøoplysninger, hvis sådanne foranstaltninger påvirker eller kan påvirke miljøet eller har til formål at beskytte miljøet.

Transportministeriet fandt dog, at de konkrete sager fra EU-domstolen, som jeg havde henvist til i min foreløbige redegørelse, havde mere direkte miljømæssige aspekter og konsekvenser end sagen vedrørende ressortomlægning af Kystdirektoratet, og at oplysningerne, der indgik i disse sager, derfor ikke kunne sammenlignes med oplysningerne om ressortomlægningen.

Ministeriet anførte om den konkrete sag, at det var ministeriets opfattelse, at ressortomlægningen ikke i sig selv kan påvirke miljøet eller i sig selv har til formål at beskytte miljøet, og at oplysningerne om ressortomlægningen dermed ikke udgør miljøoplysninger. Ministeriet lagde herved vægt på, at Kystdirektoratet – bortset fra visse opgaver på havneområdet – fremadrettet skal varetage de samme opgaver, som direktoratet varetog under Transportministeriet, herunder inden for de samme retlige rammer og med den samme medarbejderstab.

I mit brev af 2. juli 2014 til Transportministeriet tilkendegav jeg, at det efter min opfattelse som udgangspunkt var vanskeligt at forestille sig, at en flytning af en myndighed fra ét ministeriums til et andet ministeriums ressortområde ikke vil have effekt på, hvordan myndighedens opgaver udføres, uanset om retsgrundlaget mv. for opgaverne er det samme. Det måtte for mig at se have formodningen for sig, at det bl.a. netop er for at opnå sådanne effekter, at der sker ressortomlægninger.

Jeg bad på den baggrund ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt det var ministeriets opfattelse, at flytningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet ikke kunne påvirke miljøelementer.

Transportministeriet bemærkede i brev af 15. august 2014 hertil følgende:

'Transportministeriet deler ombudsmandens opfattelse af, at det ikke er en betingelse, at en foranstaltning efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, rent faktisk fører til en ændring i miljøtilstanden. Det er således tilstrækkeligt, at foranstaltningen *kan* føre til en ændring i miljøtilstanden, for at anse oplysninger om foranstaltningen for omfattet af miljøoplysningsloven.

...

Transportministeriet fastholder imidlertid, at oplysningerne om ressortomlægningen af Kystdirektoratet i den konkrete situation efter ministeriets opfattelse ikke opfylder betingelserne i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, og at disse oplysninger således ikke kan anses for at være miljøoplysninger.

Ministeriet lægger herved vægt på, at Kystdirektoratet, bortset fra visse opgaver på havneområdet, skal varetage de samme opgaver under Miljøministeriet, som direktoratet varetog under Transportministeriet. Der lægges endvidere vægt på, at Kystdirektoratet skal varetage disse opgaver inden for uændrede retlige rammer og i tillæg hertil med de samme medarbejdere. Der henvises til Transportministeriets udtalelse af 26. juni 2014 for en nærmere gennemgang af disse forhold.

Transportministeriet vil ikke afvise, at Kystdirektoratets virke under Miljøministeriet med tiden vil kunne ændre indhold og karakter, men det vil i givet fald ikke være en følge af ressortomlægningen, idet der ikke herved er forudsat eller planlagt sådanne ændringer af direktoratets virke. At ressortet er flyttet indebærer således ikke en selvstændig faktor i forhold til en mulig påvirkning af miljøet. Også hvis ressortet var forblevet i Transportministeriet, ville der kunne ske ændringer i ministeriets virke på området.

I det omfang Kystdirektoratets opgaveportefølje, regelgrundlag eller medarbejderstab ændres i fremtiden, eller i det omfang direktoratet f.eks. pålægges at ændre praksis på bestemte områder inden for rammerne af gældende regler, da vil det i det hele bero på beslutninger, der er truffet efter ressortomlægningen.

For så vidt angår ombudsmandens synspunkt om, at det må have formodningen for sig, at ressortomlægningen er gennemført med henblik på at opnå ændrede miljømæssige effekter, jf. ombudsmandens supplerende høring, s. 2, skal Transportministeriet bemærke, at dette ikke var tilfældet. Beslutningen om at overflytte Kystdirektoratet til Miljøministeriet beror således på administrative overvejelser. Herudover har det også indgået i overvejelserne, at Kystdirektoratets virke har et indholdsmæssigt sammenfald med Miljøministeriets øvrige ressortområde.'

3. Ombudsmandens endelige bemærkninger

På baggrund af de ovenfor refererede udtalelser fra Transportministeriet må det konstateres, at der i sagen er enighed om, at mange af Kystdirektoratets opgaver har miljømæssige konsekvenser, og at oplysninger om direktoratets virke derfor i vidt omfang er omfattet af miljøoplysningsloven.

Der er også enighed om, at miljøoplysningsbegrebet skal fortolkes bredt, og jeg må forstå Transportministeriet sådan, at det også er ministeriets opfattelse, at en ressortomlægning kan være en administrativ foranstaltning omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvis de øvrige betingelser i bestemmelsen er opfyldt.

Endvidere er der enighed om, at det er tilstrækkeligt for, at en administrativ foranstaltning er omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, at den kan påvirke miljøelementer. Det er ikke et krav, at den rent faktisk påvirker miljøelementer eller har til formål at gøre det.

Endelig må jeg lægge til grund, at det ikke har været et formål med omlægningen at opnå miljømæssige effekter. I mit brev af 2. juli 2014 tilkendegav jeg, at det efter min opfattelse må have formodningen for sig, at det bl.a. netop er for at opnå sådanne effekter, at der sker ressortomlægninger, men Transportministeriet har i sin udtalelse af 15. august 2014 anført, at det ikke var tilfældet, og at ressortomlægningen derimod beroede på 'administrative overvejelser'. Det må jeg lægge til grund.

Spørgsmålet er herefter, om der under disse omstændigheder er grundlag for at antage, at ressortomlægningen alligevel 'kan' påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Der er ikke nærmere vejledning at hente om spørgsmålet i forarbejderne til miljøoplysningsloven eller i de EU-direktiver, der ligger til grund for loven. Der foreligger heller ikke praksis fra EU-domstolen, som mere præcist giver anvisninger.

Spørgsmålet må derfor give anledning til en vis tvivl.

På den ene side kan det – på linje med Transportministeriets synspunkter – anføres, at der er tale om en rent administrativ ressortomlægning uden aktuel eller potentiel indvirkning på Kystdirektoratets opgavevaretagelse.

Opgaverne skal således varetages efter den samme lovgivning og af de samme medarbejdere som inden omlægningen, og det er ikke muligt at sige, om – og i givet fald hvordan – Kystdirektoratets opgavevaretagelse vil ændre sig i fremtiden. Det kan i lyset heraf anføres, at eventuelle ændringer ikke vil være en konsekvens af omlægningen, men af andre forhold og beslutninger mv.

Selv om miljøoplysningsbegrebet efter loven og direktiverne er meget bredt, kan det derfor gøres gældende, at den foreliggende ressortomlægning ikke efter almindelig sprogbrug med rimelighed 'kan' påvirke miljøelementer.

Heroverfor står på den anden side, at udtrykket 'miljøoplysninger' efter EU-domstolens praksis har et meget bredt anvendelsesområde. Som anført i min foreløbige redegørelse har Domstolen f.eks. i sag C-321/96, Mecklenburg, udtalt, at 'fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet 'miljøoplysninger', hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de

aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver', og at begrebet 'foranstaltninger' alene tjener til 'at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet' (præmis 20).

Dette skal sammenholdes med, at de opgaver, som Kystdirektoratet varetager, må anses for centrale for miljøområdet, og at de derfor kan siges at knytte sig til miljøoplysningsbegrebets kerneområde (miljøelementer i form af bl.a. vand, kyst- og havområder). Det taler efter min opfattelse i retning af, at der skal meget lidt til, for at en principiel, organisatorisk 'foranstaltning' som f.eks. en ressortomlægning i miljøoplysningslovens forstand 'kan' påvirke miljøelementer.

Det kan i den forbindelse også anføres, at overførsel af myndigheder og sagsområder fra ét ministerområde til et andet erfaringsmæssigt ofte rent faktisk kan få betydning for opgavevaretagelsen, f.eks. på grund af ændret prioritering og politisk fokus på det pågældende område eller indpasning i andre bevillingsmæssige forhold og forudsætninger mv.

Sammenfattende er det således min opfattelse, at det foreliggende spørgsmål må anses for noget tvivlsomt, og jeg har forståelse for de synspunkter, som Transportministeriet har gjort gældende. Af de grunde, som jeg har anført – herunder den meget brede forståelse af miljøoplysningsbegrebet, som EU-domstolen har anlagt – er der imidlertid efter min opfattelse mest, der taler for, at oplysninger om ressortoverførslen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. lovens § 3, nr. 3.

Behandlingen af (A)'s aktindsigtsanmodning burde derfor efter min opfattelse være sket på grundlag af miljøoplysningsloven.

Jeg har på den baggrund henstillet til Transportministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført ovenfor.

Jeg har endvidere bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse."

Transportministeriet sendte mig ved e-mail af 11. november 2014 en kopi af den afgørelse, som ministeriet samme dag havde truffet i forhold til A. Det fremgik, at ministeriet på baggrund af min udtalelse havde truffet afgørelse om at imødekomme A's aktindsigtsanmodning fuldt ud.

Ved brev af 25. november 2014 meddelte jeg Transportministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Som svar på en henvendelse fra journalist A om årsagen til, at Kystdirektoratet i forbindelse med regeringsomdannelsen i begyndelsen af 2014 var flyttet fra Transportministeriet til Miljøministeriet, bemærkede Transportministeriet i en e-mail af 10. februar 2014 bl.a. følgende:

”Flytningen skyldes, at Kystdirektoratets opgaver vedrørende kystbeskyttelse og søterritorium i høj grad har sammenhæng med øvrige opgaver i Miljøministeriet. Det gælder f.eks. håndhævelse af miljøhensyn i forbindelse med anlæg på søterritoriet, planlægning på søterritoriet og i kystzoner, klimatilpasning, stormflodshåndtering og oversvømmelsesdirektivet.”

Senere samme dag bad A om aktindsigt i ”al korrespondance mellem Transportministeriet og Kystdirektoratet og andre ministerier – og evt. andre myndigheder – i sagen om flytning af Kystdirektoratet til Miljøministeriet”. Han bad også om at få aktindsigt i eventuelle interne dokumenter, som måtte være udarbejdet om baggrunden for flytningen.

Ministeriet besvarede A's anmodning den 28. februar 2014. Ministeriet bemærkede, at ministeriet havde forstået hans anmodning således, at han ønskede at få aktindsigt i akter, herunder interne akter, med oplysninger om baggrunden for beslutningen om at flytte Kystdirektoratet til Miljøministeriet. På det grundlag havde ministeriet vurderet, at 11 akter var relevante for A's anmodning.

Ministeriet udleverede fire af akterne. Om de resterende syv akter skrev ministeriet således:

”Det følger af offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedens interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriet har i medfør af denne bestemmelse efter en konkret vurdering besluttet at undtage akt nr. 418734, 418735, 418736, 418737, 418738, 418739 og 418740 fra aktindsigt.

Uanset at disse akter kan undtages, er ministeriet forpligtet til efter offentlighedslovens § 26, § 28, § 29 samt § 14, at vurdere, om akterne eller dele heraf alligevel skal udleveres.

Ministeriet har således overvejet, om de pågældende undtagne akter er omfattet af offentlighedslovens § 26, hvorefter visse interne dokumenter i endelig form kan være omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet i udgangspunktet ville kunne undtages efter § 24, jf. § 23, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endvidere overvejet, om de pågældende undtagne akter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette er tilfældet, idet dokumenterne indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Det drejer sig om oplysninger om Kystdirektoratets opgaver, organisering, mv. Der vedlægges derfor uddrag fra de pågældende akter.

Ministeriet har herudover overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Ministeriet har vurderet, at der af ovennævnte akter, jf. vedlagte aktliste, fremgår sådanne interne faglige vurderinger. Efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., er ministeriet imidlertid ikke forpligtet til at ekstrahere disse vurderinger, når oplysningerne foreligger på akter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. De interne faglige vurderinger udleveres således ikke.

Ministeriet har endelig overvejet, om de pågældende akter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den berettigede interesse, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende akter.”

I en e-mail af 4. marts 2014 kommenterede A ministeriets afgørelse. Han var utilfreds med, at en lang række e-mails mellem ministerier var overstreget under henvisning til, at der var tale om ministerrådgivning. Han ønskede derfor at klage og bad om at få klagevejledning.

Transportministeriet oplyste ved e-mail af 12. marts 2014 A om, at afgørelsen ikke kunne påklages til nogen anden administrativ myndighed, men at den kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand eller domstolene.

Allerede dagen inden – den 11. marts 2014 – havde A rettet en klage til ombudsmanden. Han skrev bl.a. således:

”Af vedhæftede fremgår, at al relevant baggrund om flytningen er overstreget i aktindsigten med henvisning til offentlighedslovens § 24. Uden at forklare, hvordan evt. ministerrådgivning kan bruges til at holde korrespondance mellem departementschefer – vedr. en nu overstået ressortflytning – hemmelig.

Avisen (B) har igennem de seneste år beskrevet en strid mellem Kystdirektoratet og en opfinder fra Skagen, som udfordrer direktoratets ensidige satsning på sandfodring som kystbeskyttelse. Denne strid har Transportministeriet været dybt involveret i, og derfor var det naturligvis interessant for (B) at forklare (offentligheden) om Kystdirektoratets pludselige flytning til Miljøministeriet.”

Den 14. marts 2014 bad jeg Transportministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

Transportministeriet redegjorde i en udtalelse af 24. marts 2014 således for de konkrete vurderinger bag ministeriets afgørelse:

”For det første vurderede ministeriet, om offentlighedslovens identifikationskrav, jf. offentlighedslovens § 9, var opfyldt. Ministeriet vurderede, at identifikationskravet var opfyldt, da anmodningen var tilstrækkelig præcis til, at den sag eller de dokumenter, der ønskedes aktindsigt i, kunne identificeres. Desuden var temaet for sagen eller dokumentet klart.

For det andet afgjorde ministeriet på baggrund af anmodningens ordlyd, jf. ovenstående, at sagsnr. 2014-594 (’Overdragelse af Kystdirektoratet KDI til Miljøministeriet MIM’) var den relevante sag for anmodningen.

For det tredje fortolkede ministeriet aktindsigtsanmodningen således, at (A) var interesseret i akter, inkl. interne akter, indeholdende baggrunden for beslutningen om at flytte Kystdirektoratet til Miljøministeriet. Dette fremgår af ministeriets svar af 28. februar 2014. Ministeriet afgjorde på den baggrund, at akter på sagen, der *ikke* indeholder information om baggrunden for flytningen af Kystdirektoratet til Miljøministeriet, ikke var omfattet af anmodningen. Dette gjaldt bl.a. akter omhandlende den efterfølgende implementering af beslutningen om at flytte Kystdirektoratet. I ministeriets svar af 28. februar 2014, den vedhæftede aktliste, fremgår således de akter, som ministeriet ikke vurderede omfattet af anmodningen.

For det fjerde gennemgik ministeriet derefter ovennævnte sag ud fra offentlighedslovens § 7 (hovedreglen om retten til aktindsigt), og akter indeholdende baggrunden for beslutningen om at flytte Kystdirektoratet til Miljøministeriet blev identificeret.

For det femte vurderede ministeriet, om de pågældende identificerede akter var omfattet af offentlighedslovens § 24 (undtagelsesbestemmelse vedr. interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med embedsværkets rådgivning af ministre). Ministeriet afgjorde på den baggrund, at 7 af

de pågældende akter var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, og dermed skulle undtages fra udlevering. Ministeriet lagde her vægt på, at der er tale om korrespondance mellem embedsmænd i Transportministeriet, Miljøministeriet og Statsministeriet med det formål at udarbejde materiale til brug for statsministerens forelæggelse af kongelig resolution for regenten. Der er således tale om *'dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem [...] [f]jorskellige ministerier'*, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

For det sjette vurderede ministeriet, om *dele* af de efter § 24, stk. 1 undtagne akter skulle udleveres efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Herunder blev § 24, stk. 2, og § 28, stk. 1 (vedr. ekstraheringspligt) inddraget. Ministeriet afgjorde, at de førnævnte undtagne akter indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, hvorfor disse oplysninger skulle ekstraheres. Konkret håndterede ministeriet denne ekstraheringspligt ved at markere akternes øvrige indhold med sort. Således ekstraheredes de faktuelle oplysninger i de pågældende akter, men ikke embedsmændenes vurderinger.

For det syvende vurderede ministeriet, om andre bestemmelser i offentlighedsloven medførte pligt til aktindsigt, herunder § 26 (vedr. interne dokumenter, som foreligger i endelig form) og § 29 (interne vurderinger i endelig form). Ministeriet afgjorde, at § 26 ikke kunne bringes i anvendelse. For så vidt angår de akter, som ministeriet ekstraherede fra, jf. ovenfor, var der eksempelvis ikke tale om dokumenter i endelig form. For så vidt angår § 29 afgjorde ministeriet, at de pågældende akter indeholdt interne vurderinger, men at der ikke ifølge § 29, stk. 1 var pligt til at udlevere vurderingerne, da vurderingerne indgår i dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

For det ottende afgjorde ministeriet, at en enkelt akt var undtaget fra aktindsigtsanmodningen som følge af offentlighedslovens § 28, stk. 2 (undtagelsesbestemmelse vedr. oplysninger, der fremgår af andre, udleverede akter). Ministeriet vurderede i det konkrete tilfælde, at akten ikke indeholdt yderligere oplysninger, end hvad der fremgik af andre akter, der udleveredes.

Endelig vurderede ministeriet, om akter – inkl. de førnævnte ekstraherede akter – trods undtagelsesbestemmelserne burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Som det fremgår af svaret til (A), foretog ministeriet her en afvejning af på den ene side hensynene, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den anmodendes berettigede interesse i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet lagde her til

grund, at hensynet til embedsværkets rådgivning af ministre skulle tillægges større betydning end de anmodendes interesse i de konkrete oplysninger, der ikke udleveredes. Ministeriet vurderede på denne baggrund, at der ikke skulle udleveres materiale på baggrund af meroffentlighed.”

Ved brev af 27. marts 2014 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til Transportministeriets udtalelse.

A fremkom med følgende bemærkninger i en e-mail af 2. april 2014:

”1. Kystsikring er en opgave, der påvirker miljøet, og oplysninger om administrative foranstaltninger er omfattet af loven om aktindsigt i miljøoplysninger (§ 3, nr. 3).

2. Danmark er omfattet af internationale forpligtelser til at sikre offentlighed om miljøoplysninger, jf. Aarhuskonventionen og EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger.

3. Undtagelsen for ministerbetjening er ikke en del af miljøoplysningsloven, og en sådan undtagelse ville i øvrigt stride mod de internationale forpligtelser.

4. Ekstraheringspligten for oplysninger om faktiske forhold omfatter oplysninger om de forhold i Transportministeriet og Miljøministeriet, som er indgået i sagens behandling.

5. Hvis sagen vurderes i forhold til offentlighedsloven, stilles krav om reel vurdering af muligheden for meroffentlighed. Ministeriets afslag indeholder blot en standardhenvielse. Af hensyn til den demokratiske kontrol er det vigtigt for offentligheden at få kendskab til beslutningsgrundlaget herunder de endelige faglige vurderinger.”

Ved brev af 7. april 2014 bad jeg om Transportministeriets eventuelle bemærkninger til det, som A havde anført, herunder det forhold, at det var A's opfattelse, at hans anmodning om aktindsigt også skulle behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Transportministeriet sendte en supplerende udtalelse den 14. april 2014. A's bemærkninger om miljøoplysningsloven kommenterede ministeriet således:

”Det er ministeriets opfattelse, at almindelige administrative emner såsom ressortomlægning falder uden for definitionen af henholdsvis miljøoplysningsloven og Aarhus-konventionen mv., men derimod udelukkende er omfattet af den almindelige offentlighedslov.

Ministeriet kan oplyse, at ovenstående er i overensstemmelse med ministeriets hidtidige sagsbehandling af anmodning om aktindsigt vedr. (A), hvilket ikke har ændret sig på baggrund af hans kommentarer på ministeriets udtalelse af 24. marts 2014 til Folketingets Ombudsmand.”

I relation til A's bemærkninger om ekstrahering og meroffentlighed henviste ministeriet til det, som ministeriet havde anført i afgørelsen af 28. februar 2014 og i udtalelsen af 24. marts 2014.

Den 22. april 2014 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til Transportministeriets supplerende udtalelse.

A bemærkede i e-mail af 25. april 2014 herefter følgende:

”Begrebet miljøoplysninger har en bred betydning. Det omfatter også administrative foranstaltninger, der kan påvirke miljøet. Kystsikring er klart en opgave der påvirker miljøet. Den organisatoriske ændring, der flyttede opgaven fra et ministerium til et andet, er en markant ændring. Den kan betyde ændringer i hvilke hensyn, der lægges vægt på eller i vægtningen af hensyn. Det taler for, at oplysninger om den organisatoriske ændring er miljøoplysninger i den brede betydning, begrebet har i miljøoplysningsloven, Aarhuskonventionen og EU's miljøoplysningsdirektiv.

Uanset om ombudsmanden mener, at sagen hører under miljøoplysningsloven, er det vigtigt, at få ombudsmandens vurdering af, om ekstraheringspligten for oplysninger om de faktiske forhold i ministerierne er opfyldt. Det er også vigtigt at få ombudsmandens vurdering af, om den endelige faglige vurdering bag en vigtig organisatorisk ændring kan holdes skjult for offentligheden.”

Den 29. april 2014 meddelte jeg A, at sagen var klar til behandling.

I en foreløbig redegørelse af 3. juni 2014 skrev jeg således:

”Ombudsmandens foreløbige udtalelse

1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om Transportministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder oplysninger om beslutningen om at flytte Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet.

Transportministeriet har undtaget syv af de 11 dokumenter, der blev anset for omfattet af (A)'s anmodning, fra aktindsigt, med henvisning til §

24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ministeriet har i udtalelsen af 14. marts 2014 henvist til, at der er tale om 'korrespondance mellem embedsmænd i Transportministeriet, Miljøministeriet og Statsministeriet med det formål at udarbejde materiale til brug for statsministerens forelæggelse af en kongelig resolution for regenten'.

Ministeriet har vurderet, at de undtagne dokumenter indeholder oplysninger, som skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1 (oplysninger om en sags faktiske grundlag, som er relevante for sagen), og udleveret de pågældende dele af dokumenterne.

Ministeriet har herudover overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1. Ministeriet har vurderet, at der findes sådanne interne faglige vurderinger i de undtagne dokumenter, men har ikke udleveret disse med henvisning til, at de findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. lovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Endelig har ministeriet vurderet undtagelsen af dokumenter i forhold til offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed, uden at dette har givet grundlag for at meddele (A) (yderligere) aktindsigt.

2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

(A) har gjort gældende, at spørgsmålet om aktindsigt skal vurderes efter miljøoplysningsloven. Transportministeriet har i sin udtalelse af 14. april 2014 heroverfor gjort gældende, at 'almindelige administrative emner såsom ressortomlægning falder uden for definitionen af henholdsvis miljøoplysningsloven og Aarhus-konventionen mv.'

Det er af betydning for behandlingen af (A)'s aktindsigtsanmodning, om miljøoplysningsloven finder anvendelse. Dette må derfor først vurderes.

Den oprindelige miljøoplysningslov – lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger – blev 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 beslut-

ningsprocesser 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 90/303/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører Århus-konventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu som lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010, lov nr. 580 af 18. juni 2012 og lov nr. 639 af 12. juni 2013.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, lyder således:

’§ 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.’

Bestemmelsen angiver, at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven selv, skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., og af § 42, stk. 3 og 4, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Det følger heraf, at (A)’s aktindsigtsanmodning vil skulle behandles efter miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985, hvis de oplysninger, der er omfattet af hans aktindsigtsanmodning, er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Miljøoplysninger er defineret i lovens § 3. Bestemmelsen lyder således:

’§ 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,

...'

Som det fremgår, omfatter lovens definition af miljøoplysninger oplysninger, der direkte vedrører miljøet, herunder oplysninger om tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft, vand, jord og kyst- og havområder, og oplysninger om faktorer, bl.a. stoffer, støj og stråling, der kan påvirke disse miljøelementer.

Men også oplysninger, som kun mere indirekte vedrører miljøet, herunder oplysninger om foranstaltninger, bl.a. administrative foranstaltninger som f.eks. politikker, lovgivning og planer, der kan påvirke eller har til formål at beskytte miljøelementer, er miljøoplysninger i lovens forstand.

Praksis fra EU-domstolen viser, at begrebet 'miljøoplysninger' skal forstås meget bredt.

Jeg kan i den forbindelse bl.a. henvise til sag C-321/96, Mecklenburg, som omhandlede en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse, som en miljømyndighed havde afgivet i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej. Domstolen udtalte bl.a., at 'fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet 'miljøoplysninger', hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver', og at begrebet 'foranstaltninger' alene tjener til 'at præcisere, at alle former for myndighedens virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet' (præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte domstolen, at afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt 'der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet', og at denne betingelse var opfyldt 'hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn' (præmis 21).

Domstolen fandt på den baggrund, at udtalelsen fra miljømyndigheden var omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Se også sag C-316/01, Glawischnig, som omhandlede aktindsigt i oplysninger om kontrolforanstaltninger i sager om mærkning af levnedsmiddelprodukter indeholdende genetisk modificeret soja og majs (bl.a. oplysninger om navne på producenter, som havde fået påtale på grund af mangelfuld mærkning, og navnene på disses produkter).

Domstolen udtalte her, at oplysninger om kontrolforanstaltninger kan være miljøoplysninger, 'når disse kontrolforanstaltninger har til formål at beskytte en eller flere dele af miljøet' (præmis 29). I den konkrete sag mente domstolen dog ikke, at der var tale om miljøoplysninger, idet kontrolforanstaltningerne vedrørte overholdelsen af forordning nr. 1139/98, som har til formål at fjerne mulige hindringer for den frie bevægelighed af genetisk modificerede produkter og at oplyse den endelige forbruger (se præmis 30-35).

Af sag C-186/04, Housieaux, fremgår forudsætningsvis, at en underhåndsaftale mellem en myndighed og et konsortium om opførelse af en række bygninger på et tidligere militærhospitals område ansås for at være en miljøoplysning.

At også juridiske og tekniske vurderinger foretaget på grundlag af miljøoplysninger kan være miljøoplysninger, er bl.a. slået fast i sagen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009 som sag nr. 2009 9-4.

I sagen, som drejede sig om et afslag på aktindsigt fra det daværende Naturklagenævn (nu Natur- og Miljøklagenævnet) i en indstilling fra nævnets sekretariat til nævnet i sagen om TV-byens omdannelse, havde ombudsmanden stillet Den Europæiske Ombudsmand spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2003/4/EF, herunder vedrørende definitionen af miljøoplysninger. Den Europæiske Ombudsmand anmodede til brug for svaret EU-Kommissionen om en udtalelse i sagen.

På grundlag af svaret fra EU's organer udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

'Indeholder notatet 'miljøoplysninger' i lovens forstand?

Det er EU-Kommissionens og Den Europæiske Ombudsmands opfattelse at den juridiske vurdering som nævnets sekretariat i notatet har foretaget på grundlag af de faktuelle omstændigheder i sagen om TV-Byen, udgør 'miljøoplysninger' omfattet af direktiv 2003/4/EF da disse vurderinger og anbefalinger udgør oplysninger omfattet af direktivets artikel 2, stk. 1, litra c). Der er henvist til at direktivets artikel 2, stk. 1, udtrykkeligt

tager sigte på at dække alle former for miljøoplysninger af juridisk art. Der er også henvist til at EF-domstolen har udtalt at definitionen af miljøoplysninger i det tidligere gældende direktiv 90/313/EØF var bred da hensigten var at 'dække alle former for myndigheders virksomhed', jf. EF-Domstolens dom af 6. juni 1998 i sagen C-321/96 Mecklenburg, sml. 1998, s. I-3809, præmis 20. Direktiv 2003/4/EF udvidede – som nævnt ovenfor – adgangen til aktindsigt i forhold til direktiv 90/313/EØF.

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

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

I sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 nr. 14-5 fandt ombudsmanden med henvisning til bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, at samtlige oplysninger i databasen Vetstat, som indeholder information om anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler, vækstfremmere og fodertilsætningsstoffet coccidiostatika, var miljøoplysninger.

Ombudsmanden lagde vægt på, at databasen havde til formål ved overvågning af medicinforbrug i landbruget at begrænse risikoen for restprodukter i dyr, miljøet og naturen, og at behandlingen af oplysningerne blev brugt til at gribe ind over for et for højt forbrug. På den baggrund anså ombudsmanden Vetstat for en administrativ foranstaltning, der havde til formål at begrænse risikoen for udbredelse af medicinrester og fodertilsætningsstoffer i naturen.

At begrebet 'miljøoplysninger' dækker bredt, afspejles også i præamblen til direktiv 2003/4/EF (betragtning 10), som den nugældende miljøoplysningslov bygger på:

'Definitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturmin-

der og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.'

De undtagne dokumenter består af en e-mailkorrespondance mellem embedsmænd i Transportministeriet, Miljøministeriet og Statsministeriet. Notaterne, som er vedhæftet flere af de undtagne e-mails, indeholder dels en beskrivelse af Kystdirektoratets opgaver – som (A) har fået indsigt i – dels myndighedernes overvejelser i relation til Kystdirektoratets fremtidige organisering, herunder vurderinger og anbefalinger i forhold til en ressortomlægning som den foreliggende.

De undtagne e-mails indeholder desuden embedsværkets bemærkninger til notaterne.

Kystdirektoratet varetager myndighedsopgaver inden for kystbeskyttelse, bl.a. tilladelser til etablering af anlæg til kystbeskyttelse og anlæg på det danske søterritorium samt projektering og udførelse af kystbeskyttelse på en række kyststrækninger. Direktoratets arbejdsopgaver omfatter også udarbejdelse af analyser og planlægning i relation til kystbeskyttelse, herunder klimatilpasning, samt sikring af den faglige viden om kysternes dynamik til brug ved bl.a. kystbeskyttelse.

Ud over opgaver vedrørende kystbeskyttelse varetager Kystdirektoratet myndighedsopgaver på havneområdet, herunder tilladelser til byggeri af havneanlæg, visse driftsmæssige og administrative opgaver vedrørende havne mv.

Kystdirektoratets opgaver er bl.a. beskrevet i de dele af Transportministeriets dokumenter, som (A) på grundlag af ekstrahering har fået indsigt i, og på direktoratets hjemmeside.

Det må ud fra beskrivelsen af Kystdirektoratets opgaver lægges til grund, at en væsentlig del af de oplysninger, der indgår i direktoratets sager, er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Jeg henviser i den forbindelse til det anførte om, at bl.a. oplysninger om tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft, vand, jord og kyst- og havområder er miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1.

I et svar til (A) af 10. februar 2014 om årsagen til flytningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet skrev Transportministeriet følgende:

'Flytningen skyldes, at Kystdirektoratets opgaver vedrørende kystbeskyttelse og søterritorium i høj grad har sammenhæng med øvrige opgaver i Miljøministeriet. Det gælder f.eks. håndhævelse af miljøhensyn i forbin-

delse med anlæg på søterritoriet, planlægning på søterritoriet og i kystzoner, klimatilpasning, stormflodshåndtering og oversvømmelsesdirektivet.’

Jeg må forstå det sådan, at flytningen af Kystdirektoratet bl.a. skyldes, at Miljøministeriet i forvejen varetager opgaver med håndhævelse af miljøhensyn, og at sådanne hensyn også indgår i direktoratets opgaver vedrørende kystbeskyttelse. Flytningen til Miljøministeriet må således – som jeg forstår det – antages at påvirke eller kunne påvirke Kystdirektoratets varetagelse af de nævnte hensyn.

På den baggrund – og når der henses til den vidtgående fortolkning af miljøoplysningsbegrebet i bl.a. EU-domstolens praksis – er det min foreløbige opfattelse, at flytningen af Kystdirektoratet har karakter af en foranstaltning, som kan påvirke miljøelementer, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Det indebærer i givet fald, at alle oplysninger, der vedrører flytningen, er miljøoplysninger i lovens forstand.

Det er herefter min foreløbige opfattelse, at behandlingen af (A)'s aktindsigtsanmodning burde være sket på grundlag af miljøoplysningsloven. Jeg bemærker i den forbindelse – som det også er anført ovenfor – at miljøoplysningsloven henviser til den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), og at det på den baggrund ikke, når der er tale om miljøoplysninger, er muligt at undtage dokumenter med henvisning til, at der er tale om dokumenter, der er udvekslet som led i ministerbetjening.

3. Afsluttende bemærkninger

Jeg er indstillet på at henstille til Transportministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført ovenfor.

Jeg har valgt at afgive min henstilling i foreløbig form, således at Transportministeriet kan få lejlighed til at komme med bemærkninger til min foreløbige opfattelse efter eventuelt forinden at have indhentet en udtalelse fra Miljøministeriet.”

Ved brev af 3. juni 2014 sendte jeg en kopi af min foreløbige redegørelse til Transportministeriet og bad om at modtage ministeriets bemærkninger til det, som jeg havde anført i redegørelsen.

Ministeriet kommenterede i et brev af 26. juni 2014 min redegørelse. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”Kort om selve ressortoplægningen af Kystdirektoratet

I forbindelse med regeringsrokaden i januar/februar 2014 blev det besluttet at Kystdirektoratet skulle flyttes fra Transportministeriets ressortområde til Miljøministeriets ressortområde, bortset fra visse nærmere opgaver på havneområdet, jf. kgl. resolution af 3. februar 2014.

Efter ressortomlægningen varetager Kystdirektoratet fortsat, bortset fra visse nærmere opgaver på havneområdet, myndighedsopgaver vedrørende tilladelser til anlæg eller ændring af kystbeskyttelse, projektering og udførelse af kystbeskyttelse langs den jyske vestkyst, analyser og planlægning i relation til kystbeskyttelse, tilladelser til etablering af anlæg på det danske søterritorium m.v.

Varetagelsen af disse opgaver finder også efter ressortomlægningen sted inden for rammerne af hovedsageligt den gældende kystbeskyttelseslov og havneloven samt de gældende administrative forskrifter, som er udstedt i medfør heraf, f.eks. bekendtgørelse om miljømæssig vurdering af visse anlæg og foranstaltninger på søterritoriet, bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet m.v.

Disse opgaver varetages også efter ressortomlægningen af Kystdirektoratets medarbejdere inden for Kystdirektoratets vanlige organisatoriske ramme.

Om miljøoplysningsbegrebet i miljøoplysningsloven

Transportministeriet anerkender, at miljøoplysningsbegrebet skal fortolkes bredt, og at ikke kun oplysninger om f.eks. vand, luft, støj, landskaber, naturområder m.v. er omfattet af begrebet.

Også administrative foranstaltninger, såsom politikker, lovgivning m.v., kan være miljøoplysninger, hvis sådanne foranstaltninger påvirker eller kan påvirke miljøet eller har til formål at beskytte miljøet, jf. miljøoplysningsloven § 3, nr. 3.

Afgørende for, om oplysninger om ressortomlægning af Kystdirektoratet udgør miljøoplysninger er således efter Transportministeriets opfattelse, om ressortomlægningen i sig selv påvirker eller kan påvirke miljøet eller i sig selv har til formål at beskytte miljøet.

I ombudsmandens foreløbige redegørelse af 3. juni 2014 gennemgås en række konkrete sager, hvor der er taget stilling til en nærmere definition af begrebet miljøoplysninger. Transportministeriet finder, at der er holdpunkter for at konkludere, at disse konkrete sager vedr. f.eks. en udtalelse fra en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej, jf. EU-Domstolens sag C-321-96, eller

oplysninger om kontrolforanstaltninger i sager om mærkning af levnedsmiddelprodukter, jf. C-316/01, har mere direkte miljømæssige aspekter eller konsekvenser, og at oplysningerne i lyset af den brede fortolkning af begrebet bør karakteriseres som miljøoplysninger.

Ministeriet finder dog ikke, at de nævnte typer af oplysninger kan sammenlignes med oplysningerne om ressortomlægning af Kystdirektoratet.

Som det fremgår ovenfor, er Kystdirektoratets opgaver, bortset fra visse nærmere opgaver på havneområdet, flyttet direkte fra Transportministeriet til Miljøministeriet. Kystdirektoratets opgaver før og efter ressortomlægningen har samme karakter og indhold, og opgaverne skal varetages inden for den samme retlige ramme, dvs. i medfør af de regler, der gjaldt før ressortomlægningen, og som fortsat gælder efter ressortomlægningen. Opgaverne skal endelig varetages af de samme medarbejdere.

Miljøministeriet overtog således ved ressortomlægningen en styrelse på fuldstændig samme forudsætninger, som styrelsen havde virket under Transportministeriet.

Konklusion

Det er Transportministeriets opfattelse, at ressortomlægningen ikke i sig selv kan siges at kunne påvirke miljøet eller i sig selv har til formål at beskytte miljøet, jf. ordlyden af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Transportministeriet anerkender, at mange af Kystdirektoratets opgaver har miljømæssige konsekvenser, og at direktoratets virke derfor kan være omfattet af miljøoplysningsloven. Men selve ressortomlægningen fører ikke i sig selv til en ændring i den nuværende miljøtilstand på Kystdirektoratets område, hvorfor der efter Transportministeriets opfattelse ikke er tale om miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Transportministeriet finder således, at aktindsigtsanmodningen blev behandlet korrekt efter den gældende offentlighedslov.

Det bemærkes, at det er Transportministeriets vurdering, at akterne i sagen, hvis sagen skal behandles i overensstemmelse med miljøoplysningsloven med mulighed for at undtage akter efter offentlighedslovens fra 1985, under alle omstændigheder vil kunne undtages efter den dækkende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6. Efter denne bestemmelse er der praksis for, at oplysninger om ressortministeriets bistand til statsministeren kan undtages fra aktindsigt med den begrundelse, at statsministeren i den politiske beslutningsproces er afhængig af at kunne trække på ressortministerierne detailkendskab til konkrete sagsområder, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmandsberetning for 2001, side 473.”

Jeg bad i et brev af 2. juli 2014 Transportministeriet om at uddybe udtalelsen af 26. juni 2014. Jeg skrev således:

”Det fremgår, at Transportministeriet anerkender, at miljøoplysningsbegrebet skal fortolkes bredt, og at ikke kun oplysninger om f.eks. vand, luft, støj, landskaber, naturområder mv. er omfattet af begrebet. Ministeriet anerkender således, at også administrative foranstaltninger, såsom politikker, lovgivning mv., kan være miljøoplysninger, hvis sådanne foranstaltninger påvirker eller kan påvirke miljøet eller har til formål at beskytte miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Transportministeriet anerkender i tilknytning hertil, at mange af Kystdirektoratets opgaver har miljømæssige konsekvenser, og at direktoratets virke derfor kan være omfattet af miljøoplysningsloven.

Ministeriet finder imidlertid, at aktindsigtsanmodningen blev behandlet korrekt efter den gældende offentlighedslov. Ministeriet begrundede det med, at ’selve ressortomlægningen (...) ikke i sig selv [fører] til en ændring i den nuværende miljøtilstand på Kystdirektoratets område, hvorfor der efter Transportministeriets opfattelse ikke er tale om miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand’. Ministeriet henviser bl.a. til, at Kystdirektoratets opgaver (bortset fra visse opgaver på havneområdet) er uændrede, at regelgrundlaget er det samme som forud for omlægningen, og at opgavevaretagelsen ligger hos de samme medarbejdere.

Som anført i min foreløbige redegørelse følger det af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, at der ved miljøoplysninger bl.a. forstås oplysninger, som vedrører ’foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer (...)’.

En foranstaltning kan således være omfattet af miljøoplysningsbegrebet, hvis blot foranstaltningen *kan påvirke* miljøelementer. Det er ikke en betingelse, at en foranstaltning rent faktisk (her og nu) fører til en ændring i miljøtilstanden, således som Transportministeriet i sin udtalelse umiddelbart kan synes at forudsætte.

Det er efter min opfattelse som udgangspunkt vanskeligt at forestille sig, at en flytning af en myndighed fra ét ministeriums til et andet ministeriums ressortområde ikke vil have en effekt på, hvordan myndighedens opgaver udføres, uanset om retsgrundlaget mv. for opgaverne er det samme. Endvidere må det for mig at se have formodningen for sig, at det bl.a. netop er for at opnå sådanne effekter, at der sker ressortomlægninger.

Transportministeriet har over for (A) anført, at 'flytningen skyldes, at Kystdirektoratets opgaver vedrørende kystbeskyttelse og søterritorium i høj grad har sammenhæng med øvrige opgaver i Miljøministeriet'. Som jeg skrev i min foreløbige redegørelse, må jeg forstå dette sådan, at flytningen af Kystdirektoratet til Miljøministeriets ressortområde bl.a. skyldes, at Miljøministeriet i forvejen varetager opgaver med håndhævelse af miljøhensyn, og at sådanne hensyn også indgår i direktoratets opgaver vedrørende (bl.a.) kystbeskyttelse.

Jeg beder på den baggrund Transportministeriet om at udtale sig om, hvorvidt det er ministeriets opfattelse, at flytningen af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet ikke – i miljøoplysningslovens forstand – *kan påvirke* de omhandlede miljøelementer. Hvis dette ikke er Transportministeriets opfattelse, beder jeg endvidere om at få oplyst, om det ændrer ved ministeriets vurdering af det foreliggende spørgsmål.”

Transportministeriet knyttede ved brev af 15. august 2014 følgende supplerende bemærkninger til sagen:

”Transportministeriet deler ombudsmandens opfattelse af, at det ikke er en betingelse, at en foranstaltning efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, rent faktisk fører til en ændring i miljøtilstanden. Det er således tilstrækkeligt, at foranstaltningen *kan* føre til en ændring i miljøtilstanden, for at anse oplysninger om foranstaltningen for omfattet af miljøoplysningsloven.

Denne opfattelse ligger helt på linje med Transportministeriets udtalelse af 26. juni 2014 til ombudsmanden, hvor det på s. 2 fremgår:

'Afgørende for, om oplysninger om ressortomlægning af Kystdirektoratet udgør miljøoplysninger er således efter Transportministeriets opfattelse, om ressortomlægningen i sig selv påvirker eller kan påvirke miljøet eller i sig selv har til formål at beskytte miljøet.'

Transportministeriet fastholder imidlertid, at oplysningerne om ressortomlægningen af Kystdirektoratet i den konkrete situation efter ministeriets opfattelse ikke opfylder betingelserne i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, og at disse oplysninger således ikke kan anses for at være miljøoplysninger.

Ministeriet lægger herved vægt på, at Kystdirektoratet, bortset fra visse opgaver på havneområdet, skal varetage de samme opgaver under Miljøministeriet, som direktoratet varetog under Transportministeriet. Der lægges endvidere vægt på, at Kystdirektoratet skal varetage disse opga-

ver inden for uændrede retlige rammer og i tillæg hertil med de samme medarbejdere. Der henvises til Transportministeriets udtalelse af 26. juni 2014 for en nærmere gennemgang af disse forhold.

Transportministeriet vil ikke afvise, at Kystdirektoratets virke under Miljøministeriet med tiden vil kunne ændre indhold og karakter, men det vil i givet fald ikke være en følge af ressortomlægningen, idet der ikke herved er forudsat eller planlagt sådanne ændringer af direktoratets virke. At ressortet er flyttet indebærer således ikke en selvstændig faktor i forhold til en mulig påvirkning af miljøet. Også hvis ressortet var forblevet i Transportministeriet, ville der kunne ske ændringer i ministeriets virke på området.

I det omfang Kystdirektoratets opgaveportefølje, regelgrundlag eller medarbejderstab ændres i fremtiden, eller i det omfang direktoratet f.eks. pålægges at ændre praksis på bestemte områder inden for rammerne af gældende regler, da vil det i det hele bero på beslutninger, der er truffet efter ressortomlægningen.

For så vidt angår ombudsmandens synspunkt om, at det må have formodningen for sig, at ressortomlægningen er gennemført med henblik på at opnå ændrede miljømæssige effekter, jf. ombudsmandens supplerende høring, s. 2, skal Transportministeriet bemærke, at dette ikke var tilfældet. Beslutningen om at overflytte Kystdirektoratet til Miljøministeriet beror således på administrative overvejelser. Herudover har det også indgået i overvejelserne, at Kystdirektoratets virke har et indholdsmæssigt sammenfald med Miljøministeriets øvrige ressortområde.

Bortset fra disse supplerende bemærkninger kan Transportministeriet i det hele henholde sig til ministeriets udtalelse af 26. juni 2014.”

Ved brev af 20. august 2014 sendte jeg en kopi af ministeriets supplerende udtalelse til A til orientering.

Journalist C oplyste på vegne af A og sig selv i en e-mail af 1. september 2014, at de ikke havde kommentarer til Transportministeriets bemærkninger.