



2018-4

Oplysninger vedrørende et nyt havneanlæg var miljøoplysninger

En borger havde anmodet en kommunal selvstyrehavn om aktindsigt i oplysninger i materiale vedrørende opførelsen af et nyt havneanlæg. Havnen gav borgeren afslag på aktindsigt og henviste til bestemmelser i offentlighedsloven fra 2013.

I forbindelse med at sagen blev behandlet hos ombudsmanden, beklagede havnen, at havnen ikke i forbindelse med afgørelsen havde været opmærksom på miljøoplysningsloven. Havnen vurderede herefter, at oplysningerne i en del af det omhandlede materiale var omfattet af miljøoplysningsloven, men fandt heller ikke, at der efter miljøoplysningsloven var ret til aktindsigt.

*Ombudsmanden fandt, at oplysningerne i det materiale, som havnen ikke anså for miljøoplysninger, var miljøoplysninger, og at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne derfor også skulle behandles efter miljøoplysningsloven. Der var tale om materiale, der indeholdt oplysninger om **dels** budgettal for årlige udgifter og indtægter for det nye havneanlæg flere år frem, **dels** leje af et areal, som indgik i det nye havneanlæg, herunder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, og **dels** en låneaftale mellem havnen og KommuneKredit om finansieringen af det nye havneanlæg.*

For så vidt angik afslaget på aktindsigt i oplysningerne i det materiale, som havnen havde vurderet var omfattet af miljøoplysningsloven, fandt ombudsmanden, at havnen ikke havde foretaget en fyldestgørende vurdering af, om oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til havnen at genoptage sagen i dens helhed og over for borgeren træffe en ny, samlet afgørelse om aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

(Sag nr. 17/02216)

2. marts 2018

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.3 – 12.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

X Havn er en kommunal selvstyrehavn. Havnen er i gang med at etablere et nyt havneområde i X Havn kaldet Y-havn.

...

Sagen handler om, hvorvidt du har ret til aktindsigt i følgende materiale vedrørende Y-havn:

- 1) Budget for anlægsopgaven
- 2) Budget Y-havn
- 3) Businesscase
- 4) Worst case-beregninger container
- 5) Grundlejekontrakt
- 6) Kreditkontrakt med KommuneKredit

X Havn afviste den 4. maj 2017 at give dig aktindsigt i materialet. Afgørelsen blev truffet efter offentlighedsloven fra 2013 (lov nr. 606 af 12. juni 2013), og havnen henviste først og fremmest til bestemmelsen i lovens § 33, nr. 3, om det offentliges økonomiske interesser.

X Havn overvejede også, om du kunne få aktindsigt i materialet efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt ikke grundlag herfor.

Efterfølgende har X Havn den 23. maj 2017 givet dig delvis aktindsigt i businesscasen.

Du har i din klage til mig bl.a. anført, at havnen burde have behandlet din aktindsigtsanmodning efter miljøoplysningsloven.

X Havn har i en udtalelse af 9. juni 2017 til mig beklaget, at havnen ikke i forbindelse med afgørelsen af 4. maj 2017 havde været opmærksom på miljøoplysningsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Havnen vurderede herefter, at budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen var omfattet af miljøoplysningsloven. Havnen fandt dog, at du heller ikke efter miljøoplysningsloven kunne få aktindsigt i dette materiale (bortset fra den delvise aktindsigt i businesscasen, som du fik den 23. maj 2017).

I det følgende vil jeg tage stilling til:

1. I hvilket omfang er det materiale, som du har søgt om aktindsigt i, omfattet af miljøoplysningsloven (nedenfor pkt. 2).
2. Havns anvendelse af miljøoplysningsloven (nedenfor pkt. 3).

2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

2.1. Miljøoplysningsloven

2.1.1. Generelt om loven

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.

Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev miljøoplysningsloven ændret for 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, hvor 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. Direktiv 2003/4/EF gennemfører Århus-konventionens regler om bl.a. aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu som lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Det følger af lovens § 2, stk. 1, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det følger af det anførte, at din aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

En væsentlig konsekvens er i givet fald, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Se nærmere om disse regler nedenfor i pkt. 3.

2.1.2. Definition af miljøoplysninger

Miljøoplysningsbegrebet er defineret i miljøoplysningslovens § 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,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3,
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.”

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal ”miljøoplysninger” ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om fakto-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

rer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet. Det gælder også rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de nævnte foranstaltninger og aktiviteter.

Fortolkningen af reglerne i miljøoplysningsloven må bl.a. ske i lyset af miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF), som miljøoplysningsloven bygger på.

Lovens definition af miljøoplysninger er en næsten ordret gengivelse af den definition af begrebet, der er indeholdt i direktivets artikel 2, stk. 1.

Definitionen blev med direktiv 2003/4/EF udvidet og præciseret i forhold til definitionen af miljøoplysningsbegrebet i det tidligere direktiv 90/313/EØF. Formålet med denne præcisering er bl.a. beskrevet i betragtning 10 i det gældende direktiv:

”(10) 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 kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.”

Præciseringen af miljøoplysningsbegrebet må også ses i sammenhæng med det formål, som miljøoplysningsdirektivet overordnet skal varetage. Dette beskrives i betragtning 1 således:

”(1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende et bedre miljø.”

Som det fremgår, har hensigten været at sikre, at miljøoplysningsbegrebet ikke undergives en restriktiv fortolkning, men derimod kommer til at omfatte enhver oplysning, der påvirker eller kan påvirke miljøet.

2.2. Praxis om miljøoplysningsbegrebet

EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet "miljøoplysninger". Praxis fra domstolen viser, at der anlægges en meget bred forståelse af begrebet.

Jeg kan bl.a. henvise til sagen *C-321/96, Mecklenburg*, om en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej. EU-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 myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet" (dommens 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.

Af sag *C-186/04, Hosieux*, fremgår forudsætningsvis, at en underhåndsaftale mellem en myndighed og et konsortium om opførelse af en række bygninger på et tidligere militærhospitals område blev anset for at være miljøoplysninger.

Højesteret har i kendelsen i Ugeskrift for Retsvæsen 2016.1526 H desuden haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmål vedrørende miljøoplysningsloven. Sagen handlede om, hvorvidt et søgsmål om prøvelse af en afgørelse om aktindsigt i oplysninger om MRSA-smitte i svinebesætninger skulle tillægges opsættende virkning.

Højesteret fandt ikke, at der var grundlag for at tillægge søgsmålet opsættende virkning. Af dommens præmisser fremgår, at Højesteret bl.a. lagde vægt på, at der ud fra en foreløbig vurdering ikke var grundlag for at fastslå, at Fødevarestyrelsens afgørelse (som hvilede på min udtalelse af 6. juni 2014 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2014-8)) om at give to journalister aktindsigt i MRSA-oplysninger på grundlag af miljøoplysningsloven var ugyldig. Jeg bemærker i den forbindelse, at sagens parter for landsretten havde oplyst, at det var ubestridt, at der var tale om miljøoplysninger.

Fra Folketingets Ombudsmands praksis kan jeg bl.a. henvise til min udtalelse af 18. januar 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

2018-2). I sagen anså ombudsmanden et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer for at være miljøoplysninger. Også oplysninger i akter, som drejede sig om ministeriets håndtering af offentlig kritik af debatoplægget, blev anset for at være miljøoplysninger. Ombudsmanden henviste bl.a. til, at hensynet til effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet er et af de grundlæggende formål bag reglerne om miljøaktindsigt.

Jeg kan også henvise til min udtalelse af 14. september 2017 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2017-29), hvor spørgsmålet var, om nogle dokumenter om fødevare- og landbrugspakken var omfattet af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, som bestemmer, at en række af offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelser fra retten til aktindsigt ikke finder anvendelse på "oplysninger om emissioner til miljøet". Spørgsmålet var således, om de omhandlede dokumenter indeholdt emissionsoplysninger, og dermed om § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 – som Miljø- og Fødevareministeriet havde henvist til i et delvist afslag på aktindsigt – fandt anvendelse.

De omhandlede oplysninger vedrørte de forventede virkninger af forskellige elementer af den foreslåede kvælstofregulering i den såkaldte fødevare- og landbrugspakke og indgik i regeringens beslutningsgrundlag i forbindelse med arbejdet med pakken, som der senere blev indgået en politisk aftale om. På tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsanmodningen pågik drøftelser med EU-Kommissionen, som førte til ændringer i den samlede pakke.

Der var på dette tidspunkt således stor usikkerhed om det endelige resultat af fødevare- og landbrugspakken, herunder hvilken udledning af stoffer til miljøet pakken ville resultere i.

Af Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse fremgik forudsætningsvis, at ministeriet havde lagt til grund, at dokumenterne indeholdt miljøoplysninger, idet afgørelsen var truffet efter miljøoplysningsloven (og offentlighedsloven fra 1985).

Jeg fandt – bl.a. i lyset af den nævnte usikkerhed om pakkens virkninger – ikke grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke i de omhandlede dokumenter var oplysninger om "reelle og forudsigelige emissioner", således som det var tilfældet i to domme fra EU-Domstolen (om fortolkningen af begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet"). Men ligesom ministeriet lagde jeg til grund, at oplysningerne – trods de nævnte usikkerhedsmomenter om det endelige resultat af pakken – var miljøoplysninger.

Se også min udtalelse af 11. september 2014 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2014-27), hvor jeg – under en vis tvivl – nåede frem til, at en ressortoverførsel af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Miljøministeriet var en "foranstaltning", der kunne påvirke miljøelementer. Oplysninger om ressortoverførslen var dermed miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Jeg henviste herved både til EU-Domstolens meget brede forståelse af miljøoplysningsbegrebet og til, 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.

Se endvidere sagen om Vetstat (Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag nr. 2011 14-5), som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. Spørgsmålet var, om oplysninger i databasen Vetstat – der indeholder information om anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler, vækstfremmere og fodertilsætningsstoffet coccidiostatika i danske husdyrbesætninger – var miljøoplysninger.

Ombudsmanden lagde vægt på, at databasen havde til formål ved overvågning af medicinforbruget 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, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Ombudsmanden bemærkede, at da han måtte gå ud fra, at alle oplysninger i Vetstat blev behandlet med henblik på at opnå registerets formål, var alle oplysninger i registeret efter hans opfattelse miljøoplysninger.

Jeg kan desuden henvise til sag nr. 2009 9-4, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside (Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 9-4). Ombudsmanden fandt – bl.a. med støtte i en udtalelse fra EU-Kommissionen – at en indstilling fra Naturklagenævnets sekretariat til nævnet, som var udarbejdet til brug for nævnets behandling af sagen om TV-byens omdannelse, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger", jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

At "miljøoplysninger" skal forstås bredt, illustreres også af min udtalelse af 2. maj 2014 i sagen 13/05698 (offentliggjort på offentlighedsportalen.dk). Sagen drejede sig om aktindsigt i dokumenter, der indgik i en sag om et brev fra regeringen til Folketingets formand om Rigsrevisionens planlagte undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg. I brevet udtrykte regeringen bekymring for så vidt angik den del af undersøgelsen, der vedrørte kvaliteten af lovarbejdet i det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministerium.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Finansministeriet mente ikke, at dokumenterne indeholdt miljøoplysninger, idet ministeriet henviste til, at dokumenterne angik principielle overvejelser om forholdet mellem regering og Folketing, og hvilken rolle Rigsrevisionen skal have i den forbindelse.

Den meget brede definition af begrebet "miljøoplysninger" i miljøoplysningsloven, herunder i § 3, nr. 3, gav efter min opfattelse anledning til en vis tvivl med hensyn til, om de pågældende oplysninger kunne anses for omfattet af loven.

I lyset af at sagen efter sit indhold alene vedrørte principielle spørgsmål om Rigsrevisionens kompetence i spørgsmål om forholdet mellem regeringen og Folketinget, fandt jeg dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Finansministeriets opfattelse.

2.3. Min vurdering

2.3.1. X Havn anså din anmodning om aktindsigt for at omfatte følgende materiale vedrørende Y-havn:

- 1) Budget for anlægsopgaven
- 2) Budget Y-havn
- 3) Businesscase
- 4) Worst case-beregninger container
- 5) Grundlejekontrakt
- 6) Kreditkontrakt med KommuneKredit

X Havn har i en udtalelse af 9. juni 2017 til mig anført, at "businesscasen og budgettallene" er omfattet af miljøoplysningsloven.

Jeg har forstået det sådan, at materialet om budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen (1, 2 og 3) efter havnens opfattelse er omfattet af miljøoplysningsloven.

Jeg har endvidere forstået det sådan, at havnen ikke mener, at materialet om worst case-beregninger container, grundlejekontrakt og kreditkontrakt med KommuneKredit (4, 5 og 6) indeholder miljøoplysninger, og at materialet derfor ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

Havnen har ikke i afgørelsen af 4. maj 2017 eller i en udtalelse til mig redegjort nærmere for sin vurdering.

For så vidt angår X Havns vurdering om, at materialet om budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen er omfattet af miljøoplysningsloven, har jeg ikke anledning til bemærkninger.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Spørgsmålet er herefter, om materialet om worst case-beregninger container, grundlejekontrakt og kreditkontrakt med KommuneKredit også er omfattet af miljøoplysningsloven, og om din adgang til aktindsigt i disse oplysninger derfor skal vurderes efter denne lov.

Det afgørende for dette er, om oplysningerne har karakter af miljøoplysninger.

2.3.2. Som beskrevet ovenfor i pkt. 2.1.2 følger det af ordlyden af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, at "miljøoplysninger" ikke alene skal forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.), eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet. Det gælder også rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de nævnte foranstaltninger og aktiviteter.

Hensigten har været at sikre, at miljøoplysningsbegrebet ikke undergives en restriktiv fortolkning, men derimod kommer til at omfatte enhver oplysning, der påvirker eller kan påvirke miljøet.

Som beskrevet ovenfor i pkt. 2.2 har EU-Domstolen flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet "miljøoplysninger", og praksis fra domstolen viser, at der anlægges en meget bred forståelse af begrebet. Se bl.a. sagen C-321/96 Mecklenburg, som er omtalt i pkt. 2.2.

I ombudsmandspraksis er der på linje med praksis fra EU-Domstolen anlagt en bred forståelse af miljøoplysningsbegrebet, jf. ligeledes nærmere ovenfor i pkt. 2.2.

2.3.3. Som nævnt ovenfor er X Havn i gang med at udvide havnen (...)

Et sådant projekt må antages at have miljømæssig effekt og dermed påvirke tilstanden i miljøelementer som f.eks. vand og jord i det pågældende område.

Materialet om worst case-beregninger container

Materialet om worst case-beregninger container indeholder budgettal for årlige udgifter og indtægter for containerområdet flere år frem. Disse oplysninger er efter X Havns opfattelse ikke omfattet af miljøoplysningsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Spørgsmålet er, efter min opfattelse, om disse oplysninger er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 5, hvorefter "rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3", er miljøoplysninger.

De her omtalte oplysninger må isoleret set anses for at være "rentabilitetsberegninger" og "økonomiske analyser".

Det må kunne lægges til grund, at der i arbejdet med at forberede, planlægge og iværksætte etableringen af Y-havn er foretaget foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2, og som derfor er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Jeg bemærker i den forbindelse, at X Havn selv har anset f.eks. materialet om businesscase – som bl.a. indeholder en præsentation af planerne for etableringen og anvendelsen af Y-havn, herunder en beskrivelse af forretningsgrundlag og strategier – for omfattet af miljøoplysningsloven, og at dette umiddelbart må bygge på en antagelse om, at oplysningerne er "miljøoplysninger" efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Budgettal for årlige udgifter og indtægter for containerområdet flere år frem vil naturligt blive anvendt til bl.a. at vurdere, om etableringen af Y-havn er økonomisk hensigtsmæssig eller uhensigtsmæssig. Disse rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser vil i forlængelse heraf kunne påvirke selve projektet og dermed også de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2.

Det er på den baggrund min opfattelse, at oplysningerne i materialet om worst case-beregninger container må anses for at være "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 5.

Jeg bemærker i den forbindelse, at den omstændighed, at der er flere "led" mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, ikke i sig selv udelukker, at der kan være tale om miljøoplysninger. Jeg bemærker også, at det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning – herunder f.eks. hvilken nærmere udledning af stoffer foranstaltningen vil medføre – heller ikke fører til, at oplysningerne falder uden for miljøoplysningsbegrebet. Se nærmere nedenfor ved omtalen af materialet om grundlejekontrakt.

Materialet om grundlejekontrakt

Materialet om grundlejekontrakt vedrører leje af et areal, som indgår i Y-havn.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Kontrakten regulerer lejeforholdet mellem kontraktens parter, og den indeholder bl.a. oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden. Oplysningerne i grundlejekontrakten er efter X Havns opfattelse ikke omfattet af miljøoplysningsloven.

Spørgsmålet er efter min opfattelse, om disse oplysninger er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2, er miljøoplysninger.

Det må først vurderes, om en grundlejekontrakt kan være en "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand.

Det fremgår af bestemmelsen, at der ved "foranstaltninger" bl.a. forstås "administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler [min kursivering]". Det følger således umiddelbart af ordlyden, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af, hvilke administrative foranstaltninger der kan udgøre miljøoplysninger.

Det følger samtidig af EU-Domstolens praksis, at begrebet "foranstaltninger" ikke skal afgrænses snævert, jf. f.eks. sagen C-321/96, Mecklenburg, som er omtalt ovenfor i pkt. 2.2. Her udtalte domstolen, at begrebet "foranstaltninger" alene tjener til "at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet".

Jeg finder, at der på den baggrund må anlægges en bred forståelse af begrebet "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Herefter vil bl.a. en grundlejekontrakt som den, der er tale om i din sag, efter min opfattelse være omfattet af begrebet "foranstaltninger".

Spørgsmålet er dernæst, om oplysningerne i grundlejekontrakten "kan" påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

I tilknytning hertil bemærker jeg, at det efter bestemmelsens ordlyd hverken er et krav, at en administrativ foranstaltning mv. *rent faktisk* påvirker miljøelementer, eller at den efter sit indhold har *til formål* at gøre det, for at den kan være omfattet af begrebet "miljøoplysninger".

Der er hverken i miljøoplysningsdirektivet eller praksis fra EU-Domstolen taget stilling til, hvad der skal til, for at en foranstaltning "kan" påvirke miljøelementer i § 3, nr. 3's forstand.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det forhold, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt – og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt – taler efter min opfattelse imidlertid i sig selv for, at en foranstaltning relativt let "kan" påvirke miljøelementer.

I ombudsmandspraksis er der på linje med praksis fra EU-Domstolen anlagt en bred forståelse af miljøoplysningsbegrebet. I modsætning til EU-Domstolens praksis har der i ombudsmandspraksis været lejlighed til at forholde sig til netop spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning "kan" påvirke miljøelementer.

Se f.eks. min udtalelse af 18. januar 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2018-2), hvor jeg i forhold til et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer bl.a. udtalte, at det var vanskeligt at antage, at debatoplægget ikke på den ene eller anden måde skulle kunne ("kan") påvirke en stillingtagen til eventuelle fremtidige tiltag eller beslutninger mv. på området. I tilknytning hertil fandt jeg også, at oplysninger i akterne, som vedrørte ministeriets håndtering af kritik af beregningerne i debatoplægget, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger", jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3 og nr. 5.

Jeg bemærkede i den forbindelse, at deltagelse i den offentlige debat om debatoplægget netop var et eksempel på "effektiv" inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet, således som det fra EU's side er ønsket.

Jeg henviser også til min udtalelse af 11. september 2014 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2014-27), hvor jeg fandt, at mest talte for, at oplysninger om flytning af Kystdirektoratet til et nyt ressortområde var miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Det gjaldt, selv om flytningen ikke var sket for at opnå miljømæssige effekter, men af rent administrative grunde.

Jeg lagde bl.a. vægt på, at overførsel af myndigheder og sagsområder til et nyt ministerområde erfaringsmæssigt ofte rent faktisk kan få betydning for myndighedens opgavevaretagelse og af den grund kan have miljømæssige konsekvenser. Det anførte gjaldt således, uanset at direktoratet efter overførslen skulle varetage de samme opgaver på samme retlige grundlag og med de samme medarbejdere.

At der er flere "led" mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, udelukker således ikke i sig selv, at der kan være tale om miljøoplysninger.

Det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning – herunder f.eks. hvilken nærmere udledning af stoffer foranstaltningen vil medføre – fører heller ikke til, at oplysningerne falder uden for miljøoplys-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ningsbegrebet, jf. bl.a. min udtalelse af 14. september 2017 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2017-29) om dokumenter vedrørende fødevarer- og landbrugspakken.

Grundlejekontrakten indeholder som nævnt bl.a. oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden.

Det må efter min opfattelse antages, at indgåelse af en lejekontrakt vedrørende et areal, som indgår i Y-havn, og som bl.a. indeholder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, vil påvirke eller i hvert fald vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2.

Det er på den baggrund min opfattelse, at oplysningerne i grundlejekontrakten er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Materialet om kreditkontrakt med KommuneKredit

Materialet om kreditkontrakt med KommuneKredit indeholder oplysninger om en låneaftale mellem X Havn og KommuneKredit med oplysninger om hovedstol, lånetid, udbetaling, renter, tilbagebetaling mv. Der er tale om en kreditkontrakt, som vedrører finansieringen af det nye havneanlæg Y-havn. Disse oplysninger er efter X Havns opfattelse ikke omfattet af miljøoplysningsloven.

Spørgsmålet er, efter min opfattelse, om oplysningerne i kreditkontrakten er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter – som nævnt ovenfor – foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, er miljøoplysninger. I tilknytning hertil bestemmes det i miljøoplysningslovens § 3, nr. 5, at rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i § 3, nr. 3, nævnte foranstaltninger og aktiviteter, er miljøoplysninger.

Det må også her først vurderes, om en kreditkontrakt kan være en "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand.

Som nævnt ovenfor ved vurderingen af materialet om grundlejekontrakten fremgår det af ordlyden af bestemmelsen, at opregningen i bestemmelsen ikke er en udtømmende opregning af, hvilke administrative foranstaltninger der kan udgøre miljøoplysninger. Ligeledes følger det af EU-Domstolens praksis, at begrebet "foranstaltninger" ikke skal afgrænses snævert, men at det alene tjener til "at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der skal på den baggrund anlægges en bred forståelse af begrebet "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Herefter vil bl.a. en kreditkontrakt, som vedrører finansieringen af det nye havneanlæg Y-havn, efter min opfattelse være omfattet af begrebet "foranstaltninger".

Spørgsmålet er dernæst, om oplysningerne i kreditkontrakten "kan" påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Som nævnt ovenfor ved vurderingen af materialet om grundlejekontrakten, er det efter bestemmelsens ordlyd hverken et krav, at en administrativ foranstaltning mv. *rent faktisk* påvirker miljøelementer, eller at den efter sit indhold har *til formål* at gøre det, for at den kan være omfattet af begrebet "miljøoplysninger".

Som ligeledes nævnt taler det forhold, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt – og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt – efter min opfattelse i sig selv for, at en foranstaltning relativt let "kan" påvirke miljøelementer.

Jeg henviste særligt til min udtalelse af 18. januar 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2018-2) vedrørende oplysninger i politiske debatoplæg og oplysninger om håndtering af kritik og min udtalelse af 11. september 2014 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2014-27) vedrørende oplysninger om flytning af Kystdirektoratet til et nyt ressortområde, som er gengivet ovenfor.

Ligeledes bemærkede jeg, at den omstændighed, at der er flere "led" mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, ikke i sig selv udelukker, at der kan være tale om miljøoplysninger.

Det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning – herunder f.eks. hvilken nærmere udledning af stoffer foranstaltningen vil medføre – fører heller ikke til, at oplysningerne falder uden for miljøoplysningsbegrebet.

Kreditkontrakten indeholder som nævnt oplysninger om en låneaftale mellem X Havn og KommuneKredit vedrørende finansieringen af Y-havn med oplysninger om hovedstol, lånetid, udbetaling, renter, tilbagebetaling mv.

Det må efter min opfattelse antages, at de aftalevilkår, der kan opnås ved en finansieringsaftale om etableringen af Y-havn, på den ene eller anden måde vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2. Aftalevilkårene i en sådan aftale kan således have påvirket projektet, f.eks. ved, at planerne for havnen føres ud i livet, eller ved, at havneudvidelsen skulle udføres på en anden måde, hvis aftalevilkårene for

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

finansieringen blev anderledes end oprindeligt forventet eller planlagt af X Havn.

Det er på den baggrund min opfattelse, at oplysningerne i kreditkontrakten er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

De beregninger, der er anvendt i forbindelse med kreditkontrakten, har derudover efter min opfattelse selvstændig karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 5.

2.3.4. Sammenfattende er det min opfattelse, at oplysningerne i materialet om worst case-beregninger container, grundlejekontrakt og kreditkontrakt med KommuneKredit er miljøoplysninger.

X Havn burde derfor efter min opfattelse have behandlet din aktindsigtsansøgning også for så vidt angår dette materiale på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

Jeg har gjort X Havn bekendt med min opfattelse og henstillet til havnen at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – overveje, om du efter miljøoplysningsloven har ret til aktindsigt i oplysninger i materialet om worst case-beregninger container, grundlejekontrakt og kreditkontrakt med KommuneKredit.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke herved har taget stilling til, om X Havn i sidste ende vil skulle udlevere oplysninger fra det omhandlede materiale til dig. Det beror på, hvad en nærmere anvendelse af miljøoplysningsloven i forhold til de pågældende oplysninger fører til.

Vurderingen af dette spørgsmål må i første omgang foretages af X Havn.

3. X Havns anvendelse af miljøoplysningsloven

3.1. X Havns opfattelse

X Havn afviste den 4. maj 2017 at give dig aktindsigt i det omhandlede materiale og henviste først og fremmest til bestemmelsen i § 33, nr. 3 (om det offentlige økonomiske interesser), i offentlighedsloven fra 2013.

Efterfølgende har X Havn den 23. maj 2017 givet dig delvis aktindsigt i businesscasen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

X Havn har i en udtalelse af 9. juni 2017 til mig anført, at der efter havnens opfattelse består en vis formodning for, at oplysninger inden for havnens forretningsmæssige virksomhed er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Udvidelsen af X Havn er begrundet i havnens forretningsgrundlag og strategi, de markedsmæssige muligheder og ikke mindst den konkurrencemæssige situation. Selve udvidelsen vedrører således entydigt havnens forretningsmæssige forhold.

Det er på den baggrund havnens vurdering, at samtlige oplysninger i det undtagne materiale er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

For så vidt angår miljøoplysningsloven har X Havn i udtalelsen af 9. juni 2017 beklaget, at havnen ikke i forbindelse med afgørelsen af 4. maj 2017 havde været opmærksom på loven.

Havnen vurderede herefter, at budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen var omfattet af miljøoplysningsloven.

Havnen fandt dog, at du efter en interesseafvejning heller ikke efter miljøoplysningsloven kunne få aktindsigt i dette materiale (bortset fra den delvise aktindsigt i businesscasen, som du fik den 23. maj 2017), da havnens interesse i at afslå udlevering klart oversteg offentlighedens interesse i de pågældende oplysninger.

Havnen lagde vægt på, at havnens konkurrencemæssige situation ved en udlevering ville være prisgivet og i øvrigt bringe havnen i en langt dårligere position end en række af dens konkurrenter. Dette skulle sammenholdes med, at der var foretaget en VVM-undersøgelse, der er offentligt tilgængelig, og at hensynet til fri udveksling af synspunkter og mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet således i et vist omfang var tilgodeset på anden vis. Det skulle også sammenholdes med, at de pågældende oplysninger – ved en afvejning – kun i begrænset omfang ville kunne bidrage yderligere til varetagelse af sådanne interesser.

3.2. Retsgrundlaget

Som nævnt ovenfor i pkt. 2.1.1 fremgår det af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at henvisninger i miljøoplysningsloven til bestemmelser i offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Det følger heraf, at din aktindsigtsanmodning – i det omfang der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

En væsentlig konsekvens er i givet fald, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages.

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, lyder således:

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

Bestemmelsen i § 2, stk. 3, forudsætter således, at det først overvejes, om der er tale om miljøoplysninger, der er omfattet af en af de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven fra 1985.

Dernæst indeholder bestemmelsen to afvejningsregler: En *generel* afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger – herunder af hensyn til det offentlige økonomiske interesser, jf. § 13, stk. 1, nr. 5 – skal anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres. Og en *konkret* afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser, herunder § 13, stk. 1, nr. 5, skal fortolkes restriktivt. Den konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

3.3. Min vurdering

Som det fremgår ovenfor i pkt. 2.3.1, har jeg ikke bemærkninger til, at X Havn har anset materialet om budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen for omfattet af miljøoplysningsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det betyder, at din anmodning om aktindsigt i dette materiale skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985, jf. nærmere ovenfor i pkt. 3.2.

Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund, at X Havn hverken i afgørelsen af 4. maj 2017 eller i udtalelsen af 9. juni 2017 til mig har foretaget en fyldestgørende vurdering af, om oplysningerne i det pågældende materiale kunne undtages fra retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

X Havn har således i udtalelsen af 9. juni 2017 alene anført, at du efter en interesseafvejning heller ikke efter miljøoplysningsloven kunne få aktindsigt i dette materiale (bortset fra den delvise aktindsigt i businesscasen, som du fik den 23. maj 2017), da havnens interesse i at afslå udlevering klart overstiger offentlighedens interesse i de pågældende oplysninger.

Jeg må derfor lægge til grund, at der ikke er foretaget nogen vurdering af, om oplysningerne i det pågældende materiale grundlæggende kan undtages fra retten til aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985 sammenholdt med § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven.

I den forbindelse henviser jeg til, at selv om bestemmelsen i § 33, nr. 3, i offentlighedsloven fra 2013 efter sin ordlyd er identisk med bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985, følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at § 13, stk. 1, nr. 5, i denne sammenhæng skal fortolkes restriktivt (den generelle afvejningsregel, jf. ovenfor i pkt. 3.2).

Jeg har gjort X Havn bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til havnen at genoptage sagen også for så vidt angår materialet om budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen og – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – foretage en fornyet vurdering af, om der er ret til aktindsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven.

4. Konklusion

For så vidt angår oplysningerne i materialet om worst case-beregninger container, grundlejekontrakt og kreditkontrakt med KommuneKredit er det min opfattelse, at der er tale om miljøoplysninger.

X Havn burde derfor efter min opfattelse have behandlet din aktindsigtsanmodning for så vidt angår også dette materiale på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

For så vidt angår oplysningerne i materialet om budget for anlægsopgaven, budget for Y-havn og businesscasen er det min opfattelse, at X Havn ikke har foretaget en fyldestgørende vurdering af, om oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Jeg har gjort X Havn bekendt med min opfattelse og henstillet til havnen at genoptage sagen i dens helhed og – i lyset af det, som jeg har anført – over for dig træffe en ny, samlet afgørelse om aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke herved har taget stilling til, om X Havn i sidste ende vil skulle udlevere oplysninger fra det omhandlede materiale til dig.

Jeg har bedt X Havn om at underrette mig om havnens nye afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du anmodede den 27. april 2017 under henvisning til offentlighedsloven og miljøoplysningsloven X Havn om aktindsigt i følgende materiale:

- "1) Anlægsbudget for Y-havn med alle økonomiske oplysninger,
- 2) Aftaler mellem X havn og ejer om havnens adkomst til de landbase-rede arealer, der skal benyttes til Y-havn, købs- eller lejeaftaler, med alle økonomiske oplysninger, herunder om beløb havnen skal erlægge for adkomst til arealerne,
- 3) Driftsbudget for Y-havn og oplysninger om indgåede aftaler med kommende brugere af anlægget, samt økonomiske oplysninger om havnens indtjening,
- 4) Den indgåede og af Kommunalbestyrelsen godkendte låneaftale vedrørende finansiering af etablering af Y-havn med oplysninger om låneramme, tilbagebetalingsperiode, afdrag, renteudgifter og omkostninger, samt i øvrigt, hvad der måtte foreligge af andre forhold ved lånet, der har økonomisk betydning

samt

- 5) den i dagbladet A den 27. april 2017 omtalte Business case vedrørende Y-havn-projektet."

Den 4. maj 2017 afslog X Havn din anmodning om aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Efter offentlighedslovens § 30 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om drifts- eller forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysninger angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Efter offentlighedslovens § 33 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger i det omfang det er nødvendigt at undtage disse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Efter praksis gælder der for områder, hvor der udøves egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med private virksomheder, ikke yderligere krav til dokumentation for det offentlige økonomiske interesser i at begrænse aktindsigt.

Anmodningen om aktindsigt vedrører oplysninger, som dels af hensyn til de pågældende kontraktparter ikke kan udleveres, dels af hensyn til vo-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

res mulighed for at agere forretningsmæssigt, herunder i forbindelse med indkøb fra tredjemand, ikke kan udleveres.

Vi har overvejet, om der kan meddeles meroffentlighed i de pågældende dokumenter efter princippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Vi har i den forbindelse foretaget en afvejning af de hensyn, der ligger til grund for de ovennævnte undtagelsesbestemmelser og din interesse i at få adgang til oplysningerne. På den baggrund finder vi ikke grundlag for at meddele meroffentlighed.”

Den 6. maj 2017 klagede du til mig over X Havns afgørelse af 4. maj 2017.

Du bemærkede bl.a., at X Havn tilsyneladende ikke havde indhentet en udtalelse fra de parter, som de ønskede oplysninger vedrørte, inden havnen gav dig afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. I modsat fald havde havnen ikke partshørt dig over udtalelserne.

Du bemærkede også, at havnen tilsyneladende ikke havde behandlet din anmodning om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Endelig bemærkede du, at havnen ikke havde givet en fyldestgørende begrundelse for afslaget på aktindsigt.

Jeg bad den 22. maj 2017 X Havn om en udtalelse i anledning af din klage.

Den 23. maj 2017 skrev X Havn til dig, at en journalist havde fået delvis aktindsigt i ”budget og business case vedrørende Y-havn”, som du også havde anmodet om aktindsigt i, men fået afslag den 4. maj 2017. På den baggrund gav X Havn dig aktindsigt i det tilsvarende materiale.

Jeg modtog den 9. juni 2017 en udtalelse fra X Havn. I udtalelsen er der anført bl.a. følgende:

”B’s anmodning om aktindsigt vedrørte 5 typer af materiale.

På baggrund af anmodningen har havnen identificeret følgende materiale:

- Budget for anlægsopgaven
- Budget Y-havn
- Business case
- Worst case beregninger container
- Grundlejekontrakt
- Kreditkontrakt med Kommune Kredit

...

Den 10. maj 2017 anmodede en journalist fra A om aktindsigt i business casen vedrørende Y-havn. Den 19. maj 2017 meddelte havnen journalisten delvis aktindsigt i business casen ud fra princippet om meroffentlighed. På den baggrund meddelte havnen ud fra et lighedsprincip den 23. maj 2017 delvis aktindsigt i de oplysninger, som journalisten havde fået aktindsigt i.

- Den udleverede version af business casen vedlægges.

Om havnens afgørelse af 4. maj 2017 kan supplerende oplyses følgende:

X Havn er en kommunal selvstyrehavn.

En kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, jf. havnelovens § 9, stk. 1.

En kommunal selvstyrehavn er underlagt visse begrænsninger i forhold til hvilke opgaver, havnen kan varetage, men i forhold til kerneydelsen – drift og anlæg af havneinfrastrukturer – er kommunale selvstyrehavne i fuld konkurrence med andre kommunale selvstyrehavne, kommunalt ejede aktieselskabshavne og private havne. Der henvises til havnelovens § 6a samt mere generelt om den konkurrencemæssige situation til Havnelovsudvalgets betænkning fra maj 2011, navnlig afsnit 4.

En havn skal drives således, at dens indtægter mindst dækker dens udgifter, jf. havnelovens § 9, stk. 12.

X Havn er både lokalthavn for region Z's industri og en alsidig regionalhavn (...).

Kommunale selvstyrehavne, herunder X Havn, udfører således egentlig forretningsvirksomhed i fuldstændig konkurrence med private virksomheder og andre offentligretlige organiserede havne.

Ved bekendtgørelse nr. 557 af 26. maj 2014 er en række af de kommunalt ejede aktieselskabshavne undtaget fra offentlighedsloven. Bekendtgørelsen indebærer forudsætningsvis en anerkendelse af, at de pågældende havne ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og at de udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. De kommunale selvstyrehavne, herunder X Havn, udøver i al væsentlighed den samme type virksomhed.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det er på den baggrund havnens opfattelse, at der består en vis formodning for, at oplysninger inden for havnens forretningsmæssige virksomhed er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Udvidelsen af X Havn er begrundet i havnens forretningsgrundlag og strategi, de markedsmæssige muligheder og ikke mindst den konkurrencemæssige situation. Selve udvidelsen vedrører således entydigt havnens forretningsmæssige forhold.

Det er på baggrund af det oven for anførte havnens vurdering, at samtlige oplysninger i det undtagne materiale er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Det tilføjes, at havnen på baggrund af ombudsmandens henvendelse har genovervejet hvorvidt enkelte dele af lejekontrakten og kreditkontrakten burde have været udleveret. De 2 dokumenter er i forhold til de omfattende kommercielle forhold, der reguleres i dokumenter, meget konkrete og indeholder kun i meget begrænset omfang standardbestemmelser og overskrifter, der muligvis ikke er omfattet af § 33, nr. 3. En udlevering af de tilbageværende dele af dokumenterne vil derfor ikke give et forståeligt eller sammenhængende indhold, jf. herved princippet i offentlighedslovens § 34, nr. 3. I forhold til business case er der, som anført, sket ekstrahering og udlevering heraf, hvorfor det ikke skønnes relevant at tage stilling hertil.

Det tilføjes videre, at havnens afgørelse tillige er begrundet i en henvisning til offentlighedslovens § 30. Det var og er fortsat havnens vurdering, at en række af oplysningerne i materialet tillige er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30. Allerede fordi de pågældende oplysninger tillige er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3, har havnen ikke gennemført en høring af de pågældende kontraktparter, hvorfor der heller ikke har været grundlag for at foretage partshøring af B.

B's aktindsigtsbegæring henviste i indledningen af begæringen til lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Da de konkrete oplysninger, som B anmodede om aktindsigt i, ikke er miljøoplysninger i traditionel sproglig forstand, var havnen desværre ikke opmærksom herpå ved sin afgørelse. Havnen skal beklage fejlen.

Det er havnens vurdering, at business casen og budgettallene er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det er endvidere havnens vurdering, at der heller ikke efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger kan meddeles aktindsigt, da havnens interesser i at afslå udlevering klart overstiger offentlighedens interesse i de pågældende oplysninger. Der er herved lagt vægt på, at havnens konkurrencemæssige situation ved en

BILAG – SAGSFREMSTILLING

udlevering vil være prisgivet og i øvrigt bringe havnen i en langt dårligere position end en række af sine konkurrenter. Dette skal sammenholdes med, at der er foretaget en VVM-undersøgelse, der er offentligt tilgængelig, og at hensynet til fri udveksling af synspunkter og mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet således i et vist omfang er tilgodeset på anden vis, samt at de pågældende oplysninger – ved en afvejning – kun i begrænset omfang vil kunne bidrage yderligere til varetagelse af sådanne interesser.”

Den 12. juni 2017 sendte jeg dig en kopi af X Havns udtalelse af 9. juni 2017, således at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog herefter dit brev af 19. juni 2017, hvor du bemærkede bl.a. følgende:

”7. Havnen har efter Ombudsmandens henvendelse nu vurderet, at 'Business case' og budgettallene er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, men ved interesseafvejningen er havnen nået frem til, at oplysningerne heller ikke kan udleveres i medfør af de nævnte bestemmelser. Havnen henviser til konkurrencemæssige årsager. Endvidere henvises til den stedfundne VVM-undersøgelse med offentlighed, hvorved havnen finder at offentlighed i forhold til miljøområdet er tilgodeset på anden vis.

Jeg skal anføre, at offentlighed i forbindelse med lokalplansbehandlingen, herunder VVM-redegørelse, ikke tilvejebringer de oplysninger, som jeg ved min aktindsigtsbegæring har anmodet om, samt at økonomiske oplysninger også falder ind under miljøoplysningslovens afgrænsning af begrebet miljøoplysninger, jf. lovens § 3, nr. 3 og, i hvert fald efter lovteksten, nr. 5.

Henset til, at Y-havns projektet ved dets udførelse alt andet lige udgør en ændring i kystlandskabet (...), er oplysninger om anlæggets økonomi relevante for offentligheden. Det er således af betydning for offentligheden at få kendskab til, hvorvidt sådant et anlæg med dets påvirkning af natur og miljø opfylder sin planlagte mission og ved en fornuftig rentabilitet er sikret imod et økonomisk kollaps, så det ikke efterfølgende henligger inaktivt i landskabet uden samfundsmæssig nytte eller værdi, men derimod måske som økonomisk byrde i form af gældsforpligtelse og løbende omkostninger for X Kommune og dens skatteborgere, jf. i øvrigt princippet i havnelovens § 9, stk. 16 om en kommunes forpligtelse i tilfælde af, at en selvstyrehavn over 5 år har haft negativt driftsresultat.

Det er på baggrund heraf min vurdering, at X Havn ikke har foretaget en fuldt tilstrækkelig konkret afvejning af hensynet til offentlighedens inte-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

resser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, jf. § 2, stk. 3 i miljøoplysningsloven, hvorefter undtagelsesbestemmelserne i Offentlighedsloven skal anvendes restriktivt.”

Jeg sendte den 21. juni 2017 en kopi af dit brev af 19. juni 2017 til X Havn, således at havnen kunne komme med eventuelle bemærkninger.

Den 27. juni 2017 skrev X Havn til mig, at dit brev af 19. juni 2017 ikke gav havnen anledning til bemærkninger.

Jeg skrev den 29. juni 2017 til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og X Havn.

I en e-mail af 26. september 2017 kom du med yderligere bemærkninger til sagen.

Den 10. oktober 2017 sendte jeg en kopi af dine bemærkninger af 26. september 2017 til X Havn til orientering.