



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2019-8

Finansministeriets delvise afslag på aktindsigt i korrespon- dance om solceller

Resumé

15. marts 2019

En journalist bad Finansministeriet om aktindsigt i ministeriets korrespondance med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet om solceller.

EU-ret

9

Finansministeriet behandlede sagen efter miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. Ministeriet gav afslag på aktindsigt i oplysninger i en række akter med henvisning til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985, bl.a. fordi de omhandlede oplysninger røbede noget indholdsmæssigt fra dokumenter i sagen, der var undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Forvaltningsret

11241.3

Miljøret

9

Efter ombudsmandens opfattelse kunne visse af de omhandlede oplysninger ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, med den begrundelse, som ministeriet havde anført.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

(Sag nr. 17/05614)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af bilag:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har klaget til mig over, at Finansministeriet med henvisning til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 (lov nr. 572 af 19. december 1985), jf. miljøoplysningsloven, har undtaget oplysninger fra aktindsigt i en sag om brevveksling mellem Finansministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet om solceller.

Den 2. juni 2017 anmodede du Finansministeriet om aktindsigt i sagen.

Finansministeriet traf den 18. august 2017 afgørelse i sagen, og du fik aktindsigt i en række dokumenter.

Ministeriet undtog imidlertid en række oplysninger fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Finansministeriet vurderede i den forbindelse, at det var nødvendigt at undtage oplysningerne for at beskytte væsentlige hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, herunder indholdet af politisk prægede vurderinger, strategier, forhandlingsmandat mv.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at der er tale om beskyttelse af hensyn til interesser, der falder inden for beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Den 11. december 2017 klagede du til mig over Finansministeriets afgørelse af 18. august 2017 for så vidt angår undtagelse af oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Jeg anmodede den 11. januar 2018 Finansministeriet om en udtalelse om sagen.

Den 9. marts 2018 modtog jeg en udtalelse fra Finansministeriet. Samtidig udleverede ministeriet yderligere akter i sagen til dig.

Den 27. august 2018 anmodede jeg Finansministeriet om supplerende oplysninger om ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Den 24. september 2018 modtog jeg ministeriets supplerende udtalelse.

Du har løbende modtaget kopi af Finansministeriets udtalelser til mig og er i den forbindelse fremkommet med en række bemærkninger, som er indgået i min behandling af sagen.

Finansministeriets afgørelse af 18. august 2017, ministeriets udtalelse af 9. marts 2018 og ministeriets supplerende udtalelse af 24. september 2018 er optrykt som bilag til denne udtalelse.

2. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse drejer sig alene om ministeriets afgørelse af 18. august 2017 for så vidt angår undtagelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, af oplysninger i følgende akter: 16, 18, 125, 127, 129, 135, 171, 179, 180, 186, 277, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452 og 484.

Jeg bemærker, at der er enighed om, at sagen skal afgøres efter miljøoplysningsloven.

3. Retsgrundlaget

3.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af bestemmelsen i § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (nu lovbe- kendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), 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 bl.a. lovens § 2, stk. 3.

Det fremgår af lovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at henvisninger i loven til offentlig- hedsloven skal forstås som henvisninger til lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Bl.a. følgende fremgår af miljøoplysningslovens § 2:

”§ 2. (...)

Stk. 2. (...)

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af be- stemmelserne i (...) § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (...), skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offent- lighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysnin- gerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Be- stemmelserne i (...) § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (...) skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. (...)

Stk. 4. (...)

Stk. 5. (...)

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i for- valtningen (...) finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.” [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF; min bemærkning].

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, forudsætter, at det først overvejes, om der er tale om miljøoplysninger, der er omfattet af en af de nævnte undtagelses- bestemmelser – i din sag offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Dernæst indeholder bestemmelsen en *generel* afvejningsregel, hvorefter ad- gangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til of- fentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og en *konkret* af- vejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udleve- ring, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, indebærer, at der alene kan undtages oplysninger i medfør af bl.a. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvis undtagelsen kan forenes med en af undtagelsessituationerne i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF.

Artikel 4, stk. 2, litra a, i direktiv 2003/4/EF har følgende ordlyd:

”2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i lovgivningen”

I overensstemmelse med det anførte har jeg tidligere – i forbindelse med en konkret sag om anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 6 – lagt til grund, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger efter artikel 4, stk. 2, litra a, i miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF) kan afslås, hvis offentliggørelse kan have en ugunstig indvirkning på offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.

Jeg henviser til min udtalelse af 9. april 2014 (sagsnr. 13/04767), som er offentliggjort på offentlighedsportalen.dk.

3.2. Offentlighedslovens § 10, nr. 1

Bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

2) (...)”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 536 ff., fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelserne [§ 10, nr. 1 og 2] tilsigter at beskytte den del af den (regerings)politiske beslutningsproces, hvor de politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, jf. betænkning nr. 325/1963, side 65 f, og betænkning nr. 857/1978, side 229.

...

4.1.2.3. Herudover følger det af § 10, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre.

...

Det afgørende er (...), at det pågældende dokument er udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre.”

Det fremgår endvidere af betænkningen, s. 551 f.:

”Et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, ændrer ikke status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

I det omfang det pågældende dokument derimod anvendes ved behandlingen af en anden sag eller bliver afgivet til udenforstående, opstår spørgsmålet imidlertid om, hvorvidt den pågældende undtagelsesbestemmelse fortsat er anvendelig. Gældende ret kan formentlig beskrives således, at den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, nr. 1-4 ikke (længere) vil være anvendelig, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed har videregivet dokumentet til en udenforstående under omstændigheder, hvor det måtte stå myndigheden klart, at den opgav (prisgav) det beskyttelse hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.”

Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, sagen FOB 96.221 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside). Her udtalte ombudsmanden, at et dokument, som efter sin art er omfattet af bestemmelsen i § 10, nr. 1, ikke ændrer status ved efterfølgende at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af det omhandlede sagsforhold (herunder ved forhandlinger om sagsforholdet).

3.3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

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

...

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

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 681 ff., er der redegjort nærmere for indholdet af bestemmelsen:

”4.2.6.1. Bestemmelsens baggrund og formål

...

Af bestemmelsens forarbejder fremgår det, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den i første række – men ikke udelukkende – skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige, jf. betænkning nr. 325/1963, s. 64, Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229.

Om de nævnte forarbejder bemærkes følgende:

I bemærkningerne til § 13, stk. 1, nr. 6, hedder det, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229:

’Bestemmelsen i nr. 6 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen forudsættes som hidtil kun anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov derfor. Indsættelsen af en udtrykkelig undtagelse i nr. 3 (...) er således udtryk for et ønske om at begrænse denne generalklausuls anvendelse.’

...

Med hensyn til bestemmelsens anvendelse til beskyttelse af hensynet til den politiske beslutningsproces udtales følgende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 236:

’Det er ovenfor (...) anført, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter.’

...

4.2.6.2. Bestemmelsens indhold

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele

afslag på aktindsigt, hvor væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i begrænset omfang, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentliges eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.

Der kan imidlertid ikke drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. Den kan således benyttes til – hvad praksis vedrørende bestemmelsen også bekræfter – at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Derudover kan bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det dog antages, at der også stilles strenge krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov, hvor der er tale om at anvende bestemmelsen i sådanne tilfælde, jf. FOB 1976, side 96. Der henvises også til Vogter, side 254 f., der gennemgår en række ældre udtalelser fra Justitsministeriets Lovafdeling samt ombudsmanden.”

I ombudsmandspraksis er det lagt til grund, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, efter omstændighederne – og efter en konkret vurdering – bl.a. kan anvendes til at undtage oplysninger, hvor der foreligger hensyn som dem, der ligger til grund for bestemmelsen i § 10, nr. 1, dvs. hensynet til den politiske beslutningsproces.

Jeg henviser til mine udtalelser af 9. april 2014 (sagsnr. 13/04767) og 2. maj 2014 (sagsnr. 13/05698), som er offentliggjort på offentlighedsportalen.dk.

Folketingets Ombudsmand har endvidere om anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i en konkret sag udtalt, at et ”Udkast til Biomasse-handlingsplan”, der var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, ikke kunne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at der var tale om en politisk beslutningsproces, som igennem de senere år var blevet forholdsvis almindelig (udarbejdelse af handlingsplaner, forudgående inddragelse af politiske

ordførere), og at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, ifølge forarbejderne skal fortolkes snævert. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, sagen FOB 92.53 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside). Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, sagen FOB 88.57, og til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 687 f.

4. Finansministeriets vurdering

I det følgende er gengivet uddrag af Finansministeriets vurderinger i sagen.

Finansministeriets afgørelse af 18. august 2017 og ministeriets udtalelser af 9. marts 2018 og 24. september 2018 er gengivet i deres helhed i bilag 1-3 til denne udtalelse.

4.1. Finansministeriets vurdering efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Finansministeriet har senest redegjort for ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i ministeriets supplerende udtalelse af 24. september 2018. Ministeriet redegjorde i den forbindelse – for hver enkelt akt, hvor der var undtaget oplysninger i medfør af § 13, stk. 1, nr. 6 – nærmere for de undtagne oplysningers relation til offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Finansministeriet bemærkede endvidere bl.a. følgende:

”3. De undtagne oplysninger (...) vedrører én sag, der grundlæggende er opdelt i først en regeringsforelæggelse for Økonomiudvalget og dernæst politiske forhandlinger med partier uden for regeringen. Derfor er det Finansministeriets vurdering, at alle undtagne oplysninger har en sammenhæng med dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, idet regeringsforelæggelsen netop vedrører forhandlingsmandatet. En række akter er tilmed – som angivet – udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Ved ovenstående gennemgang er det forsøgt at angive den nærmere sammenhæng mellem undtagelse af nævnte oplysninger og dokumenter, der kan undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1. Efter Finansministeriets vurdering må der nødvendigvis være tale om en glidende skala, når det skal beskrives, hvorvidt de undtagne oplysninger er indgået i dokumenter som nævnt i § 10, nr. 1. En skala gående fra at de undtagne oplysninger er direkte gengivelse fra dokumenter omfattet af §

10, nr. 1, over at de undtagne oplysninger omtales i dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, til at de undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som dokumenter omfattet af § 10, nr. 1.

Finansministeriet har således ved anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, lagt til grund, at der er tale om beskyttelse af hensyn til interesser, der falder inden for beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Foruden at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt, kan en række særlige dokumenter, der er nævnt i offentlighedslovens § 10, undtages under hensyn til den funktion, som dokumenterne varetager.

Undtagelsen i nr. 1 gælder således statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for minister-møder.

Det bemærkes hertil at et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, ikke ændrer status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

Baggrunden for offentlighedslovens § 10, nr. 1, er hovedsageligt hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det er i offentlighedsloven således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender således, at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger. Loven anerkender således også behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre.

Finansministeriet anvender således ikke § 10, nr. 1, direkte til at undtage oplysningerne i de nævnte akter, men anvender i stedet generalklausulen ud fra de samme beskyttelseshensyn, der gør sig gældende. På den vis er der en kobling mellem § 10, nr. 1 og anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6.

Finansministeriet bruger § 13, stk. 1, nr. 6 til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved udformningen af offentlighedslovens § 10, nr. 1, men hvor § 10, nr. 1, har vist sig utilstrækkelig.

Finansministeriets anvendelse af generalklausulen har et særligt sikkert grundlag, når der direkte er gengivet fra dokumenter omfattet af § 10, nr.

1, og særligt når det sker i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, men også i andre tilfælde er anvendelsen af generalklausulen indenfor rammerne, idet det vedrører samme sag og de politiske forhandlinger er en naturlig udløber af det mandat, der indhentes i forbindelse med regeringsforelæggelsen. Derfor er det Finansministeriets vurdering, at uanset om der er en meget klar eller mindre klar sammenhæng mellem ministeriets anvendelse af generalklausulen og dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, da er beskyttelseshensynet til stede. Et beskyttelseshensyn der tilmed ikke er blevet brudt, idet der ikke er sket udveksling af de nævnte oplysninger med udenforstående (eksempelvis ordførerne).

Finansministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, tilsigter således at beskytte det behov, en minister (og dennes embedsmænd) har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med embedsmænd fra andre ministerier, i forbindelse med politiske forhandlinger.

Finansministeriet kan således fortsat henvise til, at det efter Finansministeriets vurdering ikke er tale om en helt generel eller overordnet omtale, men derimod oplysninger, der røber noget indholdsmæssigt. De undtagne oplysninger vurderes af Finansministeriet at røbe indholdet af politisk prægede vurderinger, direkte gengivelse af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser, fortolkning af politiske bindinger m.v., som Finansministeriet og et andet ministerium har foretaget i relation til håndteringen af sagen. Det skal hertil bemærkes at udviklingen, herunder muligheder og behov for yderligere politiske tiltag og forhandlinger, på solcelleområdet konstant følges tæt. Der er et vedvarende stort politisk fokus på området.

På den baggrund er oplysningerne undtaget af hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter.”

4.2. Finansministeriets vurdering efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 og 6

4.2.1. I afgørelsen af 18. august 2017 vurderede Finansministeriet med henvisning til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at ”hensynet til den politiske beslutningsproces i det konkrete tilfælde vejer tungere end den interesse, der varetages ved aktindsigt i samtlige dokumenter og oplysninger omfattet af anmodningen om aktindsigt”.

I Finansministeriets udtalelse af 9. marts 2018 uddybede ministeriet vurderingen efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, idet ministeriet bl.a. bemærkede følgende:

”En væsentlig betingelse for at undtage oplysningerne er, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er iagttaget.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser 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.

For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt. For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte visse elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag.

For så vidt angår afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det Finansministeriets vurdering, at hensynet til beskyttelse af visse nærmere elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag i de opregnede tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor.”

4.2.2. Finansministeriet vurderede i afgørelsen af 18. august 2017, at anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, var i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

Finansministeriet bemærkede uddybende i ministeriets supplerende udtalelse af 24. september 2018, at det fremgår af artikel 4, stk. 2, litra a, i direktiv 2003/4/EF, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.

4.3. Finansministeriets vurdering af meroffentlighed

I afgørelsen af 18. august 2017 besluttede Finansministeriet ikke at give aktindsigt efter bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet bemærkede følgende:

”Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet efter offentlighedsloven er indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets overvejelser har ført til, at ministeriet har

besluttet ikke at give aktindsigt i videre omfang. Finansministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.”

5. Min vurdering

5.1. Finansministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

5.1.1. Finansministeriet har for så vidt angår alle undtagne oplysninger anført, at de er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ud fra de beskyttelseshensyn, som gør sig gældende for offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Som nærmere anført i pkt. 3.3 ovenfor kan bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, efter omstændighederne – og efter en konkret vurdering – anvendes til at undtage oplysninger, hvor der foreligger hensyn som dem, der ligger til grund for bestemmelsen i § 10, nr. 1.

Jeg har derfor gennemgået sagens akter med henblik på at vurdere Finansministeriets undtagelse af oplysninger med denne begrundelse.

5.1.2. Jeg bemærker på baggrund af min gennemgang af *akt nr. 16, 18, 125, 127, 129, 135, 171, 179, 180, 186, 277 og 327* følgende:

5.1.2.1. Akterne består af e-mails udvekslet mellem Finansministeriet og henholdsvis Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Energistyrelsen og Skatteministeriet i perioden fra 15. januar til 7. marts 2017.

Finansministeriet har i den supplerende udtalelse af 24. september 2018 bl.a. anført, at akterne er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, og at de undtagne oplysninger i akterne vedrører forhold, der er omtalt i – eller direkte gengivet fra – dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Særligt om akt nr. 127 og 129 har ministeriet anført følgende:

”[Akterne] er udvekslet i forbindelse med overvejelser om at indarbejde powerpoint-præsentationen i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Hertil skal nævnes, at powerpoint-præsentationen har været anvendt til et internt møde med energi-, forsynings- og klimaministeren i Energi-,

Forsynings- og Klimaministeriet. De undtagne oplysninger er ikke udvekslet med ordførerne.”

5.1.2.2. Jeg kan efter min gennemgang af akterne konstatere, at de undtagne oplysninger vedrører forhold, der også er omtalt i dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg henviser i den forbindelse desuden til, at der – som anført af Finansministeriet – ikke er tale om generelle eller overordnede oplysninger, men om oplysninger, der røber noget indholdsmæssigt om politisk prægede vurderinger mv.

5.1.2.3. Jeg kan herefter ikke kritisere, at Finansministeriet undtog oplysninger i de nævnte akter ud fra hensyn som dem, der ligger til grund for bestemmelsen i § 10, nr. 1.

Jeg bemærker særligt for så vidt angår akt nr. 127 og 129, at det ikke kan give mig anledning til bemærkninger, at den powerpoint-præsentation, der indgår i akterne, har været anvendt til et internt møde med en minister. Det fremgår således bl.a. af de akter, som du har fået udleveret, at akt nr. 127 og 129 blev udvekslet i forbindelse med overvejelser om at indarbejde præsentationen i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

5.1.3. Jeg bemærker på baggrund af min gennemgang af *akt nr. 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452 og 484* følgende:

5.1.3.1. Akterne er udvekslet mellem Finansministeriet og henholdsvis Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Skatteministeriet.

Finansministeriet har i den supplerende udtalelse af 24. september 2018 bl.a. anført, at de undtagne oplysninger i akterne vedrører samme problemstilling, som indgår – eller er omtalt – i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg forstår, at disse akter ikke er udvekslet i forbindelse med udarbejdelsen af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, men som led i de efterfølgende politiske forhandlinger med partier uden for regeringen.

5.1.3.2. Jeg kan efter min gennemgang af de akter i sagen, der – som led i de politiske forhandlinger med partier uden for regeringen – er udvekslet mellem de ministerier, der har været involveret i sagen, konstatere, at en række af de undtagne oplysninger i disse akter vedrører forhold, der også fremgår af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg henviser i den forbindelse desuden til, at der – som anført af Finansministeriet – ikke er tale om generelle eller overordnede oplysninger, men om oplysninger, der røber noget indholdsmæssigt om politisk prægede vurderinger mv.

Jeg kan efter en samlet vurdering ikke kritisere, at Finansministeriet undtog de oplysninger i akterne, der vedrører forhold, som også fremgår af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ud fra tilsvarende hensyn, som ligger til grund for bestemmelsen i § 10, nr. 1.

Jeg bemærker, at jeg på baggrund af Finansministeriets oplysninger lægger til grund, at ingen af de undtagne oplysninger har været udvekslet med ordførere eller andre udenforstående.

5.1.3.3. I forhold til en række af de undtagne oplysninger i de akter i sagen, der er udarbejdet som led i de politiske forhandlinger med partier uden for regeringen, kan jeg imidlertid ikke konstatere, at de vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Som det også følger af de akter, som du har fået udleveret, angår nogle af de undtagne oplysninger f.eks. drøftelser i energiforligskredsen. Jeg kan bl.a. henvise til akt nr. 452 og akt nr. 484.

Finansministeriet har således undtaget oplysninger, der – som jeg forstår det – ikke vedrører forhold, som er omtalt i dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, og som jeg ikke umiddelbart kan se røber noget om indholdet af et dokument omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg finder på den baggrund ikke, at de beskyttelseshensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 10, nr. 1, gør sig tilsvarende gældende for disse oplysninger.

Det er derfor min opfattelse, at der i akterne 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452 og 484 (også) er oplysninger, som ikke kan undtages efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, med den begrundelse, som ministeriet har givet.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen på dette punkt. Finansministeriet får i den forbindelse også lejlighed til at tage stilling til, om der – særligt i lyset af den tid, der nu er forløbet – er grundlag for at udlevere yderligere oplysninger i sagen.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, om de oplysninger, som er omfattet af min henstilling, vil kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven eller eventuelt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, med en anden begrundelse.

5.2. Miljøoplysningsloven i øvrigt

5.2.1. Finansministeriet har truffet afgørelsen af 18. august 2017 efter reglerne i miljøoplysningsloven, og ministeriet har i den forbindelse anført, at der er foretaget en afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Jeg må – på baggrund af det, som Finansministeriet har anført i afgørelsen af 18. august 2017 og udtalelsen af 9. marts 2018 – lægge til grund, at ministeriet har foretaget en konkret afvejning af de modstående hensyn i forbindelse med udlevering, således som det er forudsat i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg må endvidere lægge til grund, at ministeriet har været opmærksom på, at bestemmelserne om undtagelse fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Efter min gennemgang af sagen – herunder de udeladte oplysninger – har jeg ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg henviser dog til det, som jeg har anført under pkt. 5.1.3.3.

5.2.2. Finansministeriet har i afgørelsen af 18. august 2017 og den supplerende udtalelse af 24. september 2018 vurderet, at anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke strider mod miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

Jeg kan ikke kritisere Finansministeriets vurdering. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 3.1 ovenfor.

Jeg henviser dog også på dette punkt til det, som jeg har anført i pkt. 5.1.3.3 ovenfor, om Finansministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i sagen.

5.3. Meroffentlighed

Finansministeriet har i afgørelsen af 18. august 2017 anført, at princippet om meroffentlighed er indgået i ministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen, men at ministeriet ikke har fundet grundlag for at give aktindsigt i videre omfang.

Finansministeriet har lagt vægt på de hensyn, der ligger bag de undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, der er anvendt i sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets vurdering.

Afslutningsvis skal jeg beklage den sene besvarelse.

Jeg har bedt Finansministeriet om underretning om ministeriets nye afgørelse, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere, medmindre jeg hører fra dig igen

Bilag 1

Finansministeriets afgørelse af 18. august 2017:

”Ved e-mail af 2. juni 2017 til Finansministeriet har du anmodet om aktindsigt på følgende måde:

’Jeg sender dig hermed en anmodning om aktindsigt i al korrespondance imellem Finansministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet omkring solceller og disses indflydelse på afgifter, PSO og Moms. Jeg beder om al korrespondancen fra 1. januar 2017 til 20. maj 2017 omkring solceller imellem de to ministerier.’

Finansministeriet kan imødekomme din anmodning om aktindsigt og vedlægger en kopi af en række dokumenter.

Finansministeriet skal indledningsvist bemærke, at din anmodning om aktindsigt omfatter et særdeles stort antal dokumenter, hvor den samme e-mail ofte indgår adskillige antal gange, hvorfor ministeriet har tilstræbt kun at udlevere en given e-mail en gang fremfor at udlevere dubletter.

Finansministeriet har behandlet din anmodning om aktindsigt efter lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger med senere ændringer (miljøoplysningsloven).

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, og det følger af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, at henvisninger efter denne lov til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Finansministeriet har vurderet, at en række dokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1. Ifølge offentlighedslovens § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Finansministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre. I det omfang der er undtaget hele dokumenter, er dette således sket med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Endvidere har Finansministeriet vurderet, at en række af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10,

nr. 1, indeholder en række oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1. Derfor udleveres de nævnte oplysninger, se hertil akt. 481.

Finansministeriet har tillige vurderet, at de nævnte dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el. lign., som skal udleveres i medfør af den nye offentlighedslovs § 29, stk. 1.

Finansministeriet har samtidig vurderet, at der i en række af de udlevede dokumenter kan undtages en række oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Finansministeriet har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, herunder indholdet af politisk prægede vurderinger, strategier, forhandlingsmandat m.v., som Finansministeriet og andre ministerier har foretaget i relation til håndtering af sagen.

Det drejer sig om oplysninger i følgende akter: 16, 18, 37, 125, 127, 129, 135, 139, 143, 157, 159, 160, 171, 179, 180, 184, 186, 195, 277, 307, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452, 472 og 484.

Finansministeriet har hertil vurderet, at anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, hvoraf følger, at bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Det bemærkes, at det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering af miljøoplysninger overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering af miljøoplysninger. Endvidere følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Finansministeriet har vur-

deret, at hensynet til den politiske beslutningsproces i det konkrete tilfælde vejer tungere end den interesse, der varetages ved aktindsigt i samtlige dokumenter og oplysninger omfattet af anmodningen om aktindsigt. Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet efter offentlighedsloven er indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets overvejelser har ført til, at ministeriet har besluttet ikke at give aktindsigt i videre omfang. Finansministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

Finansministeriet skal for god ordens skyld bemærke, at afgørelsen ikke kan påklages til en anden myndighed.

Den sene besvarelse beklages.

Du er i øvrigt velkommen til at rette henvendelse til undertegnede, såfremt afgørelsen giver anledning til spørgsmål.”

Bilag 2

Finansministeriets udtalelse af 9. marts 2018 (uden bilag):

”1. Ved brev af 11. januar 2018 til Finansministeriet (modtaget den 22. februar 2018) har Folketingets Ombudsmand anmodet ministeriet om en udtalelse til brug for behandlingen af A's klage til ombudsmandsinstitutionen over ministeriets afgørelse af 18. august 2017 om aktindsigt.

Klagen vedrørende nærmere opregnede akter, hvor der er undtaget enkelte oplysninger efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985, jf. miljøoplysningsloven.

2. Finansministeriet traf afgørelse i sagen den 18. august 2017 og undtog i den forbindelse enkelte oplysninger i følgende akter: 16, 18, 37, 125, 127, 129, 135, 139, 143, 157, 159, 160, 171, 179, 180, 184, 186, 195, 277, 307, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452, 472 og 484.

Finansministeriet bemærker, at der er gået en del tid siden, at ministeriet traf afgørelse i sagen, hvorfor der i forbindelse med denne udtalelse er et særligt grundlag for at vurdere, om der nu kan udleveres nogle af ovenstående akter, uden at enkelte oplysninger undtages fra aktindsigt.

Finansministeriet finder grundlag herfor for så vidt angår følgende akter: 37, 139, 143, 157, 159, 160, 184, 195, 307 og 472. Disse oplysninger udleveres til klageren (bilag 4).

Finansministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der ikke længere eksisterer det samme behov for at undtage oplysninger af hensyn til den politiske beslutningsproces, hvorfor oplysningerne kan udleveres. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at Finansministeriet hermed ikke har tilkendegivet, at oplysningerne ikke kunne undtages fra aktindsigt ved afgørelsen af 18. august 2017.

Finansministeriet vurderes således ligeledes, at der fortsat er oplysninger i følgende af ovennævnte akter, der kan og bør undtages fra aktindsigt. Det drejer sig derfor om følgende akter. 16, 18, 125, 127, 129, 135, 171, 179, 180, 186, 277, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452 og 484.

3. Finansministeriets afgørelse indeholder følgende relevante afsnit i relation til klagen:

Finansministeriet har samtidig vurderet, at der i en række af de udleverede dokumenter kan undtages en række oplysninger fra aktindsigt i

medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Finansministeriet har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, herunder indholdet af politisk prægede vurderinger, strategier, forhandlingsmandat m.v., som Finansministeriet og andre ministerier har foretaget i relation til håndtering af sagen.

Det drejer sig om oplysninger i følgende akter: 16, 18, 37, 125, 127, 129, 135, 139, 143, 157, 159, 160, 171, 179, 180, 184, 186, 195, 277, 307, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452, 472 og 484.'

'Det bemærkes, at det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering af miljøoplysninger overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering af miljøoplysninger. Endvidere følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Finansministeriet har vurderet, at hensynet til den politiske beslutningsproces i det konkrete tilfælde vejer tungere end den interesse, der varetages ved aktindsigt i samtlige dokumenter og oplysninger omfattet af anmodningen om aktindsigt. Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet efter offentlighedsloven er indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets overvejelser har ført til, at ministeriet har besluttet ikke at give aktindsigt i videre omfang. Finansministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.'

4. Finansministeriet har således vurderet, at det er indenfor rammerne af miljøoplysningsloven at undtage enkelte oplysninger i enkelte dokumenter. Finansministeriet kan uddybe vurderingen med følgende bemærkninger.

Finansministeriet har anvendt § 13, stk. 1, nr. 6, til at undtage enkelte oplysninger, der vedrører forhold, der er omtalt i de dokumenter, der er undtaget efter § 10, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt bl.a. ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre. Finansministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at der er tale om beskyttelse af hensyn til interesser, der falder inden for beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Finansministeriet har således anvendt bestemmelsen med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter i tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger, der udveksles i forbindelse med dokumenter, der er omfattet af § 10, nr. 1.

Hertil kommer, at det efter Finansministeriets vurdering ikke er tale om en helt generel eller overordnet omtale, men derimod oplysninger, der rører noget indholdsmæssigt. De undtagne oplysninger vurderes af Finansministeriet at røre indholdet af politisk prægede vurderinger, direkte gengivelse af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser, fortolkning af politiske bindinger m.v., som Finansministeriet og et andet ministerium har foretaget i relation til håndtering af sagen. Det skal hertil bemærkes at udviklingen, herunder muligheder og behov for yderligere politiske tiltag og forhandlinger, på solcelleområdet kontant følges tæt. Der er et vedvarende stort politisk fokus på området.

På den baggrund er oplysningerne undtaget af hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter.

En væsentlig betingelse for at undtage oplysningerne er, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er iagttaget.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser 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.

For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt. For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte visse elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag.

For så vidt angår afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det Finansministeriets vurdering, at hensynet til beskyttelse af visse nærmere elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag i de opregnede tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor.

5. Med henvisning til brevet fra Folketingets Ombudsmand af 11. januar 2018 vedlægges en række bilag:

Som *bilag 1* vedlægges de nærmere opregnede akter som de er udleveret til A i forbindelse med afgørelsen af 18. august 2017.

Som *bilag 2* vedlægges de nærmere opregnede akter uden overstregning af enkelte oplysninger, hvori det er nærmere markeret, hvilke oplysninger der ikke er udleveret.

Som *bilag 3* vedlægges øvrigt relevant materiale i form af korrespondance m.v. i forbindelse med behandlingen af afgørelsen af 18. august 2017.

Som *bilag 4* vedlægges kopi af brev med bilag til A, der er nævnt ovenfor under afsnit 2.

6. Det bemærkes med henvisning til brevet fra Folketingets Ombudsmand af 11. januar 2018, at denne udtalelse i sin helhed kan sendes i partshøring.”

Bilag 3

Finansministeriets supplerende udtalelse af 24. september 2018 (uden bilag):

”1. Ved brev af 27. august 2018 til Finansministeriet har Folketingets Ombudsmand anmodet ministeriet om en supplerende udtalelse til brug for behandlingen af A's klage til ombudsmandsinstitutionen over ministeriets afgørelse af 18. august 2017 om aktindsigt.

Klagen vedrørende nærmere bestemte akter, hvor der er undtaget enkelte oplysninger efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985, jf. miljøoplysningsloven.

Klagen drejer sig derfor om følgende akter: 16, 18, 125, 127, 129, 135, 171, 179, 180, 186, 277, 327, 386, 387, 388, 403, 441, 451, 452 og 484.

2. Folketingets Ombudsmand har bedt om for hver enkelt akt, at Finansministeriet bl.a. redegør nærmere for forhold i relation til offentlighedslovens § 10, nr. 1.

På den baggrund gennemgås hver enkelt akt i det følgende, men indledningsvist kan det oplyses, at ingen af de undtagne oplysninger er udvekslet med andre end ministerier imellem. Der er således ikke sket udveksling vedrørende de nævnte oplysninger til eksempelvis visse ordførere.

Akt nr. 16

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 1, side 4*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 18

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 1, side 4*). Vedrører samme problemstilling som undtaget i akt 16.

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 125

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Energistyrelsen.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 2, side 1*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 127

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 2, side 1*). Vedrører samme problemstilling som undtaget i akt 125.

Akten er udvekslet i forbindelse med overvejelser om at indarbejde powerpoint-præsentationen i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Hertil skal nævnes, at powerpoint-præsentationen har været anvendt til et internt møde med energi-, forsynings- og klimaministeren i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. De undtagne oplysninger er ikke udvekslet med ordførerne.

Akt nr. 129

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 2, side 1*). Vedrører samme problemstilling som undtaget i akt 125.

Akten er udvekslet i forbindelse med overvejelser om at indarbejde powerpoint-præsentationen i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Hertil skal nævnes, at powerpoint-præsentationen har været anvendt til et internt møde med energi-, forsynings- og klimaministeren i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. De undtagne oplysninger er ikke videregivet til ordførerne.

Akt nr. 135

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 3, side 1 og 2*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 171

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, direkte gengivelse af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, strategier, fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Energistyrelsen og Skatteministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt og/eller direkte gengivet i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 4, side 2 og 3*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 179

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 5, side 2 og 3*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

De undtagne oplysninger vedrører desuden bl.a. forhold, der er direkte gengivet i dokumenter (fra en anden sag), der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 8, side 2*).

Akt nr. 180

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 5, side 2 og 3*). Vedrører samme problemstilling som undtaget i akt 179.

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 186

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 5, side 2 og 3*). Vedrører samme problemstilling som undtaget i akt 179.

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 277

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, direkte gengivelse af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Skatteministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er direkte gengivet i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 6, side 1 og 2*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 327

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, strategier og referat af politiske tilkendegivelser.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Skatteministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 6, side 1 og 2*).

Akten er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Akt nr. 386

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat og strategier m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Akten er udvekslet som led i forberedelse af et møde mellem ministeren og visse ordførere. Undtagne oplysninger i akten indgik ikke i endeligt materiale udvekslet med ordførerne.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 387

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat og strategier m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Akten er udvekslet som led i forberedelse af et møde mellem ministeren og visse ordførere. Undtagne oplysninger i akten indgik ikke i endeligt materiale udvekslet med ordførerne.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 388

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat og strategier m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Akten er udvekslet som led i forberedelse af et møde mellem ministeren og visse ordførere. Undtagne oplysninger i akten indgik ikke i endeligt materiale udvekslet med ordførerne.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 403

Karakteren af oplysningerne er strategi vedrørende tilgang til forhandlinger, herunder spørgsmål om fortrolighed mellem regering og ordførere i forhold til drøftelse af forhandlingsstrategi.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 441

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser og fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Skatteministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører forhold, der er omtalt i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 3*).

Akt nr. 451

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat og strategier.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Skatteministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 452

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser, fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Dokumentet er udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af et internt notat i Finansministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

Akt nr. 484

Karakteren af oplysningerne er politisk prægede vurderinger, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser, fortolkning af politiske bindinger m.v.

Akten er udvekslet med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

De undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1 (*Vedlagte bilag 7, side 1, 2 og 3*).

3. De undtagne oplysninger i ovenstående akter vedrører én sag, der grundlæggende er opdelt i først en regeringsforelæggelse for Økonomiudvalget og dernæst politiske forhandlinger med partier udenfor regeringen. Derfor er det Finansministeriets vurdering, at alle undtagne oplysninger har en sammenhæng med dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, idet regeringsforelæggelsen netop vedrører forhandlingsmandatet. En række akter er tilmed – som angivet – udvekslet i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Ved ovenstående gennemgang er det forsøgt at angive den nærmere sammenhæng mellem undtagelse af nævnte oplysninger og dokumenter, der kan undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1. Efter Finansministeriets vurdering må det nødvendigvis være tale om en glidende skala, når det skal beskrives, hvorvidt de undtagne oplysninger er indgået i dokumenter som nævnt i § 10, nr. 1. En skala gående fra at de undtagne oplysninger er direkte gengivelse fra dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, over at de undtagne oplysninger omtales i dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, til at de undtagne oplysninger vedrører samme problemstilling som dokumenter omfattet af § 10, nr. 1.

Finansministeriet har således ved anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, lagt til grund, at der er tale om beskyttelse af hensyn til interesser, der falder inden for beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Foruden at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt, kan en række særlige dokumenter, der er nævnt i offentlighedslovens § 10, undtages under hensyn til den funktion, som dokumenterne varetager.

Undtagelsen i nr. 1 gælder således statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for minister-møder.

Det bemærkes hertil at et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, ikke ændrer status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

Baggrunden for offentlighedslovens § 10, nr. 1, er hovedsageligt hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det er i offentlighedsloven således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender således, at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger. Loven anerkender således også behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre.

Finansministeriet anvender således ikke § 10, nr. 1, direkte til at undtage oplysningerne i de nævnte akter, men anvender i stedet generalklausulen ud fra de samme beskyttelseshensyn, der gør sig gældende. På den vis er der en kobling mellem § 10, nr. 1 og anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6.

Finansministeriet bruger § 13, stk. 1, nr. 6 til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved udformningen af offentlighedslovens § 10, nr. 1, men hvor § 10, nr. 1, har vist sig utilstrækkelig.

Finansministeriets anvendelse af generalklausulen har et særligt sikkert grundlag, når der direkte er gengivet fra dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, og særligt når det sker i forbindelse med udarbejdelse af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, men også i andre tilfælde er anvendelsen af generalklausulen indenfor rammerne, idet det vedrører samme sag og de politiske forhandlinger er en naturlig udløber af det mandat, der indhentes i forbindelse med regeringsforelæggelsen. Derfor er det Finansministeriets vurdering, at uanset om der er en meget klar eller mindre klar sammenhæng mellem ministeriets anvendelse af generalklausulen og dokumenter omfattet af § 10, nr. 1, da er beskyttelseshensynet til stede. Et beskyttelseshensyn der tilmed ikke er blevet brudt, idet der ikke er sket udveksling af de nævnte oplysninger med udenforstående (eksempelvis ordførerne).

Finansministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, tilsigter således at beskytte det behov, en minister (og dennes embedsmænd) har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med embedsmænd fra andre ministerier, i forbindelse med politiske forhandlinger.

Finansministeriet kan således fortsat henvise til, at det efter Finansministeriets vurdering ikke er tale om en helt generel eller overordnet omtale, men derimod oplysninger, der røber noget indholdsmæssigt. De undtagne oplysninger vurderes af Finansministeriet at røbe indholdet af politisk prægede vurderinger, direkte gengivelse af dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1, forhandlingsmandat, strategier, referat af politiske tilkendegivelser, fortolkning af politiske bindinger m.v., som Finansministeriet og et andet ministerium har foretaget i relation til håndtering af sagen. Det skal hertil bemærkes at udviklingen, herunder muligheder og behov for yderligere politiske tiltag og forhandlinger, på solcelleområdet konstant følges tæt. Der er et vedvarende stort politisk fokus på området.

På den baggrund er oplysningerne undtaget af hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter.

4. Folketingets Ombudsmand beder desuden Finansministeriet om at redegøre nærmere for, at anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

Folketingets Ombudsmand henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at artikel 4, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF indeholder en opstilling af de hensyn, der kan danne baggrund for at undtage oplysninger fra aktindsigt.

Finansministeriet kan i den forbindelse henvise til direktivets artikel 4, stk. 2, litra a, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på offentlige myndigheds tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.

Finansministeriet kan derefter henvise til forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, hvoraf det fremgår, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har endvidere tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Der henvises i forlængelse heraf til Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, 1. udgave, side 710, hvor følgende fremgår:

'Efter § 27, stk. 4, nr. 5, er der endelig tavshedspligt til beskyttelse af private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Bestemmelsen svarer til den såkaldte generalklausul om undtagelser af oplysninger fra aktindsigt i offentlighedslovens § 33, nr. 5'.

Offentlighedslovens § 33, nr. 5 – den såkaldte generalklausul – er enslydende med § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985.

Finansministeriet har vurderet, at ovenstående er relevant vedrørende samtlige oplysninger, der er undtaget med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

5. Denne supplerende udtalelse kan i sin helhed (men ikke bilag) sendes i partshøring."