



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2019-12

Materiale om anlæg af ny bydel i København var undtaget fra aktindsigt

Resumé

20. april 2019

En journalist anmodede Statsministeriet om aktindsigt i materiale om projektet om anlæg af den kunstige ø Lynetteholmen.

Forvaltningsret

11241.1

Det var Statsministeriets opfattelse, at nogle af de efterspurgte dokumenter indgik i en sag om lovgivning og dermed var undtaget fra aktindsigt.

Miljøret

9

Ministeriet fandt, at der var tale om en lovgivningssag, fordi det var en forudsætning for, at anlægsprojektet om Lynetteholmen kunne gennemføres, at der blev fremsat en række lovforslag.

Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at sagen skulle behandles efter miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

Det var ombudsmandens opfattelse, at der på det tidspunkt, hvor de undtagne dokumenter var tilvejebragt, forelå en lovgivningssag i offentlighedslovens forstand.

Ombudsmanden lagde særligt vægt på, at der var tale om et projekt med et specifikt og afgrænset indhold, idet det overordnede formål var at anlægge en ny bydel i København, og at realiseringen af projektet hvilede på en forudsætning om, at der blev fremsat (og vedtaget) en række forslag til anlægslove og en lov om etablering af selskabet Lynetteholmen I/S.

Ombudsmanden var endvidere enig med Statsministeriet i, at de undtagne dokumenter kunne henregnes til lovgivningssagen. Ombudsmanden lagde vægt på, at dokumenterne vedrørte regeringens interne beslutningsprocesser umiddelbart forud for beslutningen om at tage initiativ til anlægsprojektet, og at dokumenterne således havde en umiddelbar og nær tilknytning til den lovgivningspolitiske beslutningsproces, herunder i tidsmæssig henseende.

På den baggrund kunne ombudsmanden ikke kritisere afgørelsen.

(Sag nr. 18/05173)

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

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Kort om sagens forløb

Journalist A anmodede den 12. oktober 2018 Statsministeriet om aktindsigt i ministeriets kommunikation med en række myndigheder og interessenter om "Lynetteholmen og etableringen af en Østlig Ringvej/Havnetunnelen" og i intern kommunikation om samme emne.

Statsministeriet traf afgørelse i sagen den 22. oktober 2018. Det fremgår af afgørelsen, at ministeriet forstod anmodningen således, at der ønskedes indsigt i "materiale, der relaterer sig til initiativet om anlæg af Lynetteholmen".

Af afgørelsen fremgik det endvidere, at ministeriet havde behandlet sagen efter miljøoplysningsloven, idet ministeriet havde henvist til, at de dokumenter og oplysninger, som ministeriet havde fremsøgt i anledning af aktindsigtsanmodningen, var miljøoplysninger, jf. § 3 i miljøoplysningsloven.

Statsministeriet undtog en række dokumenter fra aktindsigt under henvisning til, at dokumenterne indgik i en sag om lovgivning, hvor lovforslag endnu ikke er fremsat for Folketinget, jf. § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985.

Ministeriet bemærkede, at der var tale om dokumenter, som var udarbejdet i forbindelse med regeringens interne beslutningsproces i relation til beslutningen om at tage initiativ til anlægsprojektet om Lynetteholmen, og at det var en forudsætning for, at projektet kunne gennemføres, at der blev fremsat en række lovforslag.

Statsministeriet overlod det til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet at træffe afgørelse i forhold til de dokumenter, som fandtes både i Statsministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Statsministeriet henviste til, at det følger af § 15, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven fra 1985, at anmodninger om aktindsigt i sager om lovgivning skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Dette gælder dog ikke i forhold til dokumenter, som ikke indgår i ressortministeriets lovgivningssag, men som alene indgår i en anden myndigheds sag.

De dokumenter, som efter Statsministeriets opfattelse ikke indgik i lovgivningssagen, blev udleveret til journalisten, dog bortset fra enkelte dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt med henvisning til § 7, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 (om interne dokumenter).

Den 24. oktober 2018 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse. Du gjorde bl.a. gældende, at undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 kun kan anvendes, når lovforslag er fremsat for Folketinget. Det var endvidere din opfattelse, at aktindsigtsanmodningen ikke skulle behandles som en sag om aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg sendte ved brev af 31. oktober 2018 din klage til Statsministeriet, så ministeriet kunne tage stilling til det, du havde anført (min sag nr. 18/04769).

Statsministeriet fastholdt ved brev af 6. november 2018 den trufne afgørelse, herunder at sagen skulle behandles efter miljøoplysningsloven.

Ministeriet bemærkede desuden, at undtagelsesbestemmelsen vedrørende lovgivningssager – i modsætning til det, som du havde anført – kun finder anvendelse frem til det tidspunkt, hvor lovforslag fremsættes for Folketinget.

Du klagede herefter ved e-mail af 15. december 2018 til mig på ny, og ved brev af 16. december 2018 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse.

Jeg modtog den 19. december 2018 Statsministeriets udtalelse om sagen.

1.2. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg har ud fra dine henvendelser i sagen forstået det således, at du klager over den del af Statsministeriets afgørelse, der vedrører undtagelse af dokumenter med henvisning til, at de indgår i en sag om lovgivning (§ 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985).

På den baggrund tager jeg kun stilling til denne del af Statsministeriets afgørelse. Jeg henviser til pkt. 3 nedenfor.

Som anført har Statsministeriet under henvisning til § 15, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 overladt det til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet som ansvarlig for lovgivningssagen at træffe afgørelse i forhold til de dokumenter i lovgivningssagen, som også findes i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

Min undersøgelse omfatter derfor ikke disse dokumenter.

Jeg tager under pkt. 2 nedenfor først stilling til, om det var korrekt, at Statsministeriet behandlede sagen efter miljøoplysningsloven.

2. Skal sagen behandles efter miljøoplysningsloven, og hvilken betydning har det i givet fald?

2.1. Retsgrundlaget

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse 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 lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven 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 af det anførte, at en aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

Det betyder bl.a., at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages.

Bestemmelsen indeholder dels en *generel* afvejningsregel, hvorefter adgangen til at undtage fra aktindsigt – herunder undtage sager omfattet af bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. – skal anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, dels en *konkret* afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Begrebet "miljøoplysninger" 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, kulturminde 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.”

2.2. Min vurdering

Jeg har gennemgået de dokumenter, som Statsministeriet har anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen og truffet afgørelse om.

På grundlag heraf – og i lyset af det, som Statsministeriet har anført i sagen – er jeg enig i ministeriets vurdering af, at der er tale om miljøoplysninger.

Jeg er således enig i, at projektet om anlæg af Lynetteholmen er en aktivitet, der kan påvirke miljøelementer, og at oplysninger om projektet derfor er miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Jeg er ligeledes enig i, at økonomiske beregninger mv., der knytter sig til anlægsprojektet, er miljøoplysninger, jf. lovens § 3, nr. 5.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til, at det fremgår af ”Principaftale om anlæg af Lynetteholmen” (som du fik udleveret med afgørelsen af 22. oktober 2018, og som i øvrigt er offentliggjort på bl.a. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets hjemmeside), at der som det første skridt i projektet skal gennemføres ”en VVM-undersøgelse af anlæg af Lynetteholmen, som omfatter opfyld af et areal på ca. 2 mio. m² i Øresund”, herunder at opfyldet sker ved modtagelse af jord fra byggepladser (s. 2), og at ”[e]tableringen af Lynetteholmen kan udgøre et væsentligt element i klimasikringen, idet selve holmen udgør en dæmning fra Refshaleøen frem til Kronløbet ved Nordhavn” (s. 5).

Jeg er på den anførte baggrund enig med Statsministeriet i, at sagen skulle behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

3. Statsministeriets undtagelse af dokumenter med henvisning til, at de indgår i en lovgivningssag

3.1. Retsgrundlaget

3.1.1. Statsministeriets afgørelse er truffet efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 2. (...) Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.”

3.1.2. Bestemmelsens anvendelsesområde er bl.a. beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, hvor bl.a. følgende er anført (s. 453 ff.):

”4. Sager om lovgivning

4.1. Baggrund og formål

...

Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med andre, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har således karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning efter offentlighedslovens § 10, nr. 2, og skal derfor ses som et led i den samlede beskyttelse for den politiske beslutningsproces, jf. betænkning nr. 857/1978, side 115.

4.2. Almindelige bemærkninger

...

Bestemmelsen hjemler (...) en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt. Efter et lovforslag er fremsat, er der adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Der kan dog særligt peges på, at brevveksling mellem ministerier om det pågældende fremsatte lovforslag fortsat vil kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 2.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en reel udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgiv-

ningssag jf. betænkning 857/1978, side 100. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven først gælder, når 'lovforslag er fremsat'.

...

4.4. Nærmere om begrebet 'lovgivningssag'

Hverken forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., eller forarbejderne til 1970-lovens § 6, stk. 2, indeholder fortolkningsbidrag til brug for vurderingen af, hvorledes den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., skal afgrænses.

Ombudsmanden har imidlertid i FOB 1991, side 47, udtalt sig om den nærmere fortolkning af bestemmelsen.

...

Med hensyn til, hvorledes sagsbegrebet i § 2, stk. 1, 3. pkt., skulle afgrænses, gav ombudsmanden (...) udtryk for følgende:

'Afgrænsningsproblemet består bl.a. i forhold til centraladministrationens arbejde med generelle spørgsmål, undersøgelsesvirksomhed, planlægning mv., hvor lovgivning nok er en mulighed, men en fjern og usikker mulighed.

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2 [nugældende § 2, stk. 1, 3. pkt.], kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidskrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed.'

Undtagelsesbestemmelsen kan således som udgangspunkt kun finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret, og hvis det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Det er dog udtrykkeligt forudsat, at et omfattende lovgivningsprojekt kan være tidskrævende, uden at projektet dermed falder udenfor anvendelsesområdet for bestemmelsen. Det afgørende vil i sådanne tilfælde være 'den målrettede virksomhed'.

Kravet efter den nævnte udtalelse er således blot, at lovgivningsprojektet skal være af 'relativt præcist indhold', men ikke, at der skal være tale om et mindre omfattende projekt.

...

Sætteombudsmanden har i en udtalelse af 8. juni 2005 – der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Offentlighedskommissionens sag – givet udtryk for, at Offentlighedskommissionens sag var omfattet af § 2, stk. 1, 3. pkt., da der 'foreligger [...] et omfattende, men med hensyn til sit formål og sin genstand veldefineret og sammenhængende lovgivningsprojekt'. Dette indebærer, at samtlige kommissionens dokumenter – for så vidt de vedrørte udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver – var undtaget fra aktindsigt, så længe der ikke var fremsat lovforslag for Folketinget.

4.5. Nærmere om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag

I det omfang en sag efter de kriterier, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.4, har karakter af en lovgivningssag, opstår spørgsmålet om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen og dermed er undtaget fra aktindsigt. Forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke noget nærmere herom.

Ombudsmanden har imidlertid taget stilling til det nævnte spørgsmål i FOB 1991, side 47. I sagen giver ombudsmanden udtryk for følgende med hensyn til, hvilke dokumenter der indgår i en sag, som er en sag om lovgivning:

'Hvis begæringen om aktindsigt utvivlsomt omfatter en sag om lovgivning i ovennævnte forstand, foreligger der spørgsmål om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen. Der vil navnlig kunne være tvivl i tilfælde, hvor det aktuelle lovgivningsinitiativ er en udløber af en mere omfattende sag, og/eller hvor lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse.

Efter min opfattelse vil udtrykket 'sager om lovgivning' i offentlighedslovens [§ 2, stk. 1, 3. pkt.], i overensstemmelse med det ovenfor omtalte fortolkningsprincip normalt kun omfatte dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.'

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument indgår i en lovgivningssag, er således i almindelighed, om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

...

I den forbindelse skal det bemærkes, at der kan tænkes den situation, at en sag ikke fra starten kan betragtes som en lovgivningssag, da der ikke foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Hvis et sådant præcist lovgivningsprojekt imidlertid foreligger på et senere stadium i processen, opstår spørgsmålet, om de dokumenter, der er tilvejebragt på et tidspunkt, hvor sagen (endnu) ikke havde karakter af en lovgivningssag, bliver omfattet af § 2, stk. 1, 3. pkt., på det tidspunkt, hvor sagen skifter karakter til en lovgivningssag. Det må antages, at de pågældende dokumenter, der er udarbejdet på et tidligt stadium i processen, normalt ikke kan undtages med henvisning til den nævnte undtagelsesbestemmelse, da dokumenterne ikke vil opfylde det ovennævnte kriterium om, at de skal være 'tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt'. Sådanne dokumenter kan dog efter omstændighederne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, da dokumenterne vil kunne røbe, hvilke initiativer af lovgivningsmæssig karakter, som regeringen agter at tage."

3.1.3. For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår der foreligger en lovgivningssag, kan jeg desuden henvise til sagen, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 53 ff. (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), om afslag på aktindsigt i et udkast til en handlingsplan vedrørende anvendelsen af biomasse i energiforsyningen.

Det fremgik af sagen, at handlingsplanudkastet var udformet som et oplæg til politiske forhandlinger, og at det var forudsat, at regeringen skulle fremlægge en endelig handlingsplan, før der blev truffet beslutning om det videre administrative og politiske forløb, herunder eventuel fremsættelse af lovforslag. Det var således usikkert, om der ville blive udarbejdet lovforslag, og i givet fald hvornår det ville ske.

Under disse omstændigheder kunne betingelsen om, at der skal foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, efter ombudsmandens opfattelse ikke anses for opfyldt.

Spørgsmålet om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, er endvidere bl.a. behandlet i en utrykt ombudsmandsudtalelse af 15. april 2009 (j.nr. 2008-2637-601).

Den pågældende sag vedrørte en situation, hvor en journalist havde anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende en arbejdsgruppe om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (nedsat af det daværende Integrationsministerium). Justitsministeriet deltog i arbejdsgruppen, som efter sit kommissorium bl.a. havde til opgave at vurdere behovet for nye initiativer på området, herunder lovgivning.

Ombudsmanden lagde til grund, at der var tale om en sag om lovgivning, og fandt ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet betragtede et notat, der var udarbejdet af Rigspolitiet, og som indgik i Justitsministeriets sag om arbejdsgruppen – men ikke i Integrationsministeriets lovgivningssag – som en del af lovgivningssagen. Ombudsmanden henviste herved bl.a. til, at han var enig med Justitsministeriet i, at notatet – der omhandlede problemstillinger, som skulle diskuteres i arbejdsgruppen – havde en umiddelbar og nær sammenhæng med arbejdsgruppens overvejelser om lovgivning på området.

Som den sidstnævnte sag viser, kan dokumenter, der er udarbejdet af en anden myndighed end den myndighed, som lovgivningssagen hører under, også være en del af lovgivningssagen. Det er således f.eks. ikke i sig selv afgørende for, om et dokument kan henregnes til lovgivningssagen, på hvilken sag, herunder hos hvilken myndighed, dokumentet er journaliseret.

Se i den forbindelse Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 352, om bestemmelsen i § 20 om lovgivningssager i den gældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

3.2. Foreligger der en lovgivningssag i offentlighedslovens forstand?

3.2.1. Det er Statsministeriets opfattelse, at sagen om anlæg af Lynetteholmen er en lovgivningssag.

Ministeriet har nærmere begrundet dette med, at det er en forudsætning for, at anlægsprojektet om Lynetteholmen kan gennemføres, at regeringen fremsætter en række lovforslag.

Ministeriet har herved henvist til, at det fremgår af principaftalen om anlæg af Lynetteholmen (omtalt under pkt. 2.2 ovenfor), at regeringen – som led i projektet – vil skulle fremsætte forslag til en række anlægslove og en lov, der etablerer den selskabsmæssige konstruktion af det selskab, der skal forestå anlæg af Lynetteholmen.

På den baggrund finder Statsministeriet, at anlægsprojektet vedrørende Lynetteholmen er et lovgivningsprojekt af konkret karakter.

3.2.2. Principaftalen om anlæg af Lynetteholmen blev indgået mellem regeringen og Københavns Kommunes overborgmester den 5. oktober 2018.

Af aftalen fremgår det, at aftaleparterne "i fællesskab [ønsker] at anlægge en ny stor ø, Lynetteholmen, der på længere sigt kan udvikles til en ny, attraktiv bydel". Det er i tilknytning hertil bl.a. anført, at projektet om anlæg af Lynetteholmen kan bidrage til løsningen af en række andre udfordringer i hovedstaden, herunder skabe plads til deponering af overskudsjord, øge lønsomheden af nødvendige infrastrukturinvesteringer og indgå som et led i klimasikringen af København mv.

Det fremgår endvidere, at anlægsprojektet varetages af et nyt selskab, Lynetteholmen I/S, som ved stiftelsen er ejet af By & Havn I/S med ca. 53 procent (10/19) og af staten med ca. 47 procent (9/19), således at selskabet samlet er ligeligt ejet af Københavns Kommune og staten.

Om den videre proces er det oplyst, at By & Havn "som første skridt gennemfører (...) en VVM-undersøgelse af etableringen af Lynetteholmen", og at der "[p]å grundlag af VVM-undersøgelsen fremsættes forslag til lov om etablering af Lynetteholmen og om oprettelse af Lynetteholmen I/S".

Det fremgår desuden, at parterne er enige om – parallelt med VVM-undersøgelsen af anlæg af Lynetteholmen – at gennemføre en forundersøgelse af en østlig ringvej og af metrobetjening af området. Efterfølgende gennemføres VVM-undersøgelser af infrastrukturprojekterne, som ligeledes skal vedtages ved anlægslove.

Se dertil "Faktaark om den videre proces" (udleveret ved afgørelsen af 22. oktober 2018 og offentligt tilgængeligt på bl.a. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets hjemmeside), hvoraf det desuden fremgår, at VVM-undersøgelsen af anlæg af Lynetteholmen ventes at tage ca. to år at gennemføre.

Det fremgår i øvrigt af principaftalen, at den – ud over godkendelse i Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune – forudsætter opbakning fra et flertal i Folketinget og tilslutning fra Frederiksberg Kommune i kraft af deres medejerskab af Metroselskabet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at et flertal i Folketinget tilsluttede sig principaftalen den 25. oktober 2018 (aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om "Erstatning for byggeriet på Ørestad Fælled Kvarter samt anlæg af Lynetteholmen").

Endvidere godkendte et flertal i Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune den 22. november 2018 aftalen, ligesom et flertal i Magistraten i Frederiksberg Kommune den 21. januar 2019 tilsluttede sig aftalen.

3.2.3. På grundlag af de foreliggende oplysninger om projektet om anlæg af Lynetteholmen finder jeg, at der på det tidspunkt, hvor de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, er tilvejebragt, var tale om et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Jeg henviser til det uddrag af betænkning nr. 1510/2009, der er citeret under pkt. 3.1.2 om betingelserne for, at der foreligger en lovgivningssag.

Jeg bemærker, at jeg ikke herved har taget stilling til, om der også på et tidligere tidspunkt kan siges at have foreligget en lovgivningssag.

Jeg lægger ved min vurdering særligt vægt på, at projektet om Lynetteholmen har et specifikt og afgrænset indhold, idet det overordnede formål er at anlægge en ny bydel i København med den dertil hørende nødvendige infrastruktur mv., og at realiseringen af projektet hviler på en forudsætning om, at der fremsættes (og vedtages) en række forslag til anlægslove og en lov om etablering af selskabet Lynetteholmen I/S.

Som anført under pkt. 3.2.2 er principaftalen af 5. oktober 2018 efterfølgende blevet godkendt af et flertal i Folketinget, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Det forhold, at lovforslag ikke kan ventes fremsat inden for nær fremtid, men efter det oplyste tidligst om ca. to år (når VVM-undersøgelsen af anlæg af Lynetteholmen foreligger), kan ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser i den forbindelse til, at det i betænkning nr. 1510/2009 (s. 457) er anført, at et omfattende lovgivningsprojekt kan være tidskrævende, uden at projektet af den grund falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, idet det afgørende da vil være "den målrettede virksomhed". Projektet om Lynetteholmen opfylder efter min opfattelse som nævnt denne betingelse, jf. ovenfor.

Jeg er på den anførte baggrund enig med Statsministeriet i, at der foreligger en lovgivningssag i offentlighedslovens forstand, jf. herved § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985.

3.3. Kan dokumenterne henregnes til lovgivningssagen?

Det skal herefter vurderes, om de dokumenter, som Statsministeriet har undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt., kan henregnes til lovgivningssagen.

3.3.1. Det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 22. oktober 2018, at de dokumenter, som er anset for at indgå i lovgivningssagen, er udarbejdet i forbindelse med regeringens interne beslutningsproces i relation til beslutningen om at tage initiativ til anlægsprojektet om Lynetteholmen. Statsministeriet har i den forbindelse nærmere anført følgende:

”Statsministeriet vurderer (...), at disse dokumenter må anses som en integreret del af den samlede sag om tilvejebringelse af den lovgivning, som er en grundlæggende forudsætning for, at projektet kan gennemføres, og at disse dokumenter således har en nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces.”

3.3.2. Jeg har gennemgået dokumenterne, som jeg har modtaget fra Statsministeriet.

Der er tale om et mindre antal dokumenter i form af bl.a. interne e-mails og materiale til brug for et møde i regeringens koordinationsudvalg den 28. september 2018 samt materiale til brug for et møde med Københavns Kommunes overborgmester den 3. oktober 2018.

På grundlag af min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med Statsministeriet i, at de kan henregnes til lovgivningssagen vedrørende anlæg af Lynetteholmen.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne vedrører de beslutningsprocesser, som fandt sted internt i regeringen umiddelbart forud for beslutningen om tage initiativ til anlægsprojektet gennem indgåelsen af principaftalen med Københavns Kommunes overborgmester den 5. oktober 2018. Dokumenterne har således en umiddelbar og nær tilknytning til den lovgivningspolitiske beslutningsproces, herunder i tidsmæssig henseende.

Jeg finder på den baggrund, at dokumenterne – således som det er forudsat ved anvendelsen af § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 – må anses for tilvejebragt til brug for lovgivningssagen om Lynetteholmen og ikke i en anden sammenhæng. Jeg henviser herved til pkt. 3.1.2 ovenfor.

Jeg henviser også til det, der er anført under pkt. 3.1.3 om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, herunder den omtalte ombudsmandsudtalelse af 15. april 2009 (j.nr. 2008-2637-601).

Som det bl.a. fremgår heraf, har det ikke i sig selv betydning for, om et dokument kan anses for en del af en lovgivningssag, at dokumentet er udarbejdet af og udelukkende findes hos en anden myndighed end den, der har hovedansvaret for lovgivningssagen. Afgørende er alene, om dokumentet efter sit indhold kan henregnes til lovgivningssagen.

4. Statsministeriets anvendelse af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

4.1. Som anført under pkt. 2.1 indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, dels en *generel* afvejningsregel, hvorefter adgangen til at undtage fra aktindsigt – herunder undtage sager omfattet af bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. – skal anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, dels en *konkret* afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

4.2. Det fremgår ikke af Statsministeriets afgørelse af 22. oktober 2018, at ministeriet har foretaget en konkret afvejning af de modstående hensyn, der taler for, henholdsvis imod, at udlevere oplysningerne, jf. den nævnte bestemmelse i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

I sin udtalelse af 19. december 2018 har Statsministeriet anført bl.a. følgende om ministeriets anvendelse af bestemmelsen:

”Statsministeriet skal (...) uddybende bemærke – som det fremgår af pkt. 2.2 i Statsministeriets afgørelse af 6. november 2018 til journalist B – at det fremgår af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., at i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i bl.a. § 2, stk. 1, 3. pkt., og § 7 i 1985-offentlighedsloven, 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 bl.a. § 2, stk. 1, 3. pkt., 1985-offentlighedsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Statsministeriet beklager i den forbindelse, at det ved en fejl ikke fremgår af Statsministeriets afgørelse af 22. oktober 2018, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er indgået i Statsministeriets overvejelser i forbindelse med sagen. Statsministeriet kan dog i den forbindelse oplyse, at det er Statsministeriets vurdering, at de hensyn, der taler for undtagelse af sager og dokumenter efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. (...) i det konkrete tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i en udlevering må vige herfor. Statsministeriet bemærker i den forbindelse, at oplysningerne i sagen – uanset at der er tale om miljøoplysninger – ikke først og fremmest angår miljømæssige forhold, men derimod den interne og politiske beslutningsproces frem mod lanceringen af initiativet om anlæg af Lynetteholmen.”

4.3. På baggrund af det, som Statsministeriet har anført i udtalelsen af 19. december 2018, må jeg lægge til grund, at ministeriet har foretaget en konkret afvejning af din interesse i at få udleveret flest mulige oplysninger over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere må jeg lægge til grund, at ministeriet har været opmærksom på, at bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 skal anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at det burde være fremgået af ministeriets afgørelse, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er indgået i ministeriets overvejelser i forbindelse med sagen.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke videre i den anledning.

Efter min gennemgang af sagen – herunder de undtagne dokumenter og de dokumenter, som du har fået aktindsigt i – har jeg ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Jeg bemærker, at jeg ikke herved har taget stilling til det, som Statsministeriet har anført om karakteren af de konkret foreliggende oplysninger, og hvilken betydning dette eventuelt måtte have for afvejningen af de modstående hensyn i forbindelse med udlevering.

5. Meroffentlighed

Det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 22. oktober 2018, at princippet om meroffentlighed er indgået i ministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen.

Ministeriet har foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes fuldt ud.

Ministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at meddele dig aktindsigt i videre omfang.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.