

Miljøoplysninger

Line Liv Lütken*

Line Lehmann Lin

This project examines the term “environmental information” as defined in the directive¹ on public access to environmental information and in the Danish implementation of the directive. Using the doctrinal method, the project seeks to systemize and analyze the definition according to various legal sources including rulings from the European Court of Justice, the Danish Parliamentary Ombudsman and the Danish Environmental Board of Appeal.

The results show that rulings from the European Court of Justice and from the national agencies provide a very broad interpretation of the term. There is no clear definition that exhaustively lists what the term "environmental information" covers, and an adequate definition cannot fully be deduced from rulings on the area. The rulings are in relation to some parts of the definition considered to be inconsistent. However, general deductions can be made. First of all, practice states that the information regarding the environment must be interpreted broadly. Secondly practice also implicate that a broad range of information can be included under the term “environmental information” as long as it has a certain minimal connection to the environment, whether it is direct or indirect. As long as the information affects, may affect or is intended to protect the environment, it is likely to be considered as environmental information. As a result, information that is generally not considered to be environmental in other legal areas can be included.

* Corresponding author: Jurastuderende ved Københavns Universitet
[livlutken@gmail.com]

¹ 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 [2003] EU-T L041/26.

1. Indledning

Aktindsigt i forvaltningen og offentlighed omkring myndighedernes virksomhed er en hjørnesteen i et demokratisk samfund. Grundprincippet om aktindsigt er funderet i et ideal om åbenhed og kontrol med den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1 (herefter benævnt OFL). De almindelige og generelle regler for aktindsigt i dansk forvaltningsret er reguleret i OFL og i forvaltningsloven (herefter benævnt FVL). De gældende regler blev senest ændret ved offentlighedsreformen i 2013. Indtil da havde den almindelige aktindsigtsregulering i det væsentligste været uændret siden 1985.

Mens OFL og FVL har karakter af generelle regelsæt, er der på miljøområdet vedtaget særlige regler, som giver en videre adgang til at søge aktindsigt i såkaldte ”miljøoplysninger”. Disse regler findes i miljøoplysningsloven (herefter benævnt MOL), som har rod i både international- og EU-retlig lovgivning. Man har således fra både fælleskabslovgivers og fra dansk lovgivers side ønsket at give en videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger, ud fra en betragtning om, at man herved tilgodeser miljøinitiativer og miljøbevidstheden i samfundet generelt.

MOL er en særegen lov specielt i to henseender. Som det første er MOL opbygget således, at den som udgangspunkt finder anvendelse med de betingelser og undtagelser, som følger af OFL og FVL. Dette betyder, at i det omfang der anmodes om aktindsigt i miljøoplysninger, skal der træffes afgørelse efter de almindelige aktindsigtsregler, men med nogle få (væsentlige) undtagelser. Som det andet henviser MOL ikke til den gældende retsstilling i medfør af offentlighedsreformen fra 2013, men derimod til den tidligere lovgivning fra 1985, jf. MOL § 6, stk. 2 og nugældende OFL § 42, stk. 4. Dette betyder, at reglerne i MOL på sin vis ikke er påvirket af den nye offentlighedsreform fra 2013.

Et almindeligt forvaltningsretligt princip foreskriver dog, at den aktindsigtsanmodende har krav på at få aktindsigt efter det for ansøgeren mest gunstige regelsæt. Ved behandlingen af en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger er forvaltningen således forpligtet til at undersøge, om de almindelige regler fra 2013 giver en gunstigere retsstilling for ansøgeren, end MOL.²

² U2015B.86.

Denne ejendommelige lovteknik skyldes, at MOL implementerer et EU-direktiv, Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger (herefter miljøoplysningsdirektivet) og den internationale konvention, Århus-konventionen. Direktivet og konventionen sætter en EU-retlig og international minimumsstandard for offentlighed vedrørende miljøoplysninger, og denne standard er højere end de almindelige aktindsigtsregler i dansk ret. Ved udarbejdelsen af MOL, var det derfor ikke muligt at samle aktindsigtsreguleringen i én lov.

MOL giver en videre adgang til aktindsigt end den almindelige aktindsigtsregulering. For det første har MOL et langt bredere organisatorisk anvendelsesområde end den almindelige aktindsigtsregulering i OFL og FVL, jf. MOL § 1, stk. 1 og 2, samt hertil C-279/12, Fish Legal og MAD 2004.749. For det andet bevirker ovennævnte henvisning til 1985-lovgivningen, at nogle af de almindelige undtagelsesbestemmelser ikke finder anvendelse. Eksempelvis kan de nye 2013-regler om ministerbetjening, jf. OFL § 24, stk. 1, og ressourceafvejning, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1, ikke finde anvendelse, såfremt der er tale om miljøoplysninger. Herved er afstanden mellem MOL og de almindelige regler kun blevet større med den nye offentlighedsreform.³ Dertil kommer, at miljøoplysningsloven yderligere fastsætter særlige materielle regler for behandlingen af aktindsigt i miljøoplysninger. Der gælder særlige regler for sagsbehandlingsfrister, jf. MOL § 4, stk. 3, og der gælder særligt skærpede afvejningsregler for miljøoplysninger, jf. MOL § 2, stk. 3. Samlet set har aktindsigtsansøgere langt bedre mulighed for aktindsigt i miljøoplysninger end efter den nuværende OFL.

Det har således helt afgørende materiel betydning, om en aktindsigtsanmodning skal behandles efter de almindelige regler eller efter reglerne i MOL. Derfor er det i stigende grad aktuelt at afgrænse det saglige anvendelsesområde for MOL. Dette har imidlertid vist sig at være problematisk i praksis. Ifølge MOL § 2, stk. 1, har enhver ret til at blive gjort bekendt med "miljøoplysninger". Det er således definitionen af miljøoplysningsbegrebet, der afgrænser MOLs saglige anvendelsesområde. Derfor har det været særligt omdiskuteret, hvad der forstås ved lovens centrale miljøoplysningsbegreb. På denne baggrund er formålet med fremstillingen at undersøge, hvordan miljøoplysningsbegrebet kan defineres og afgrænses på baggrund af foreliggende lovgivning og praksis.

³ Ibid.

2. Miljøoplysningsdefinitionen

2.1 Definitionen i lovgrundlaget og motiverne

Det er ganske vanskeligt at afgrænse MOLs saglige anvendelsesområde. Det er afgørende for, om MOL finder anvendelse, om der anmodes om aktindsigt i såkaldte ”miljøoplysninger”, jf. MOL § 2, stk. 1. Det er altså definitionen af miljøoplysningsbegrebet, der er essentielt.

Miljøoplysningsbegrebet er defineret i MOL § 3, nr. 1-6, men formuleringen er ganske bred, hvorfor den giver meget plads til fortolkning og ofte også anledning til fortolknings tvivl. Det kan grundlæggende siges om bestemmelsens struktur, at miljøoplysningsbegrebet har et ”kerneområde”, som er defineret i MOL § 3, nr. 1-2, der omhandler oplysninger om tilstanden i klassiske miljøelementer (vand, jord, luft, landskab, etc.) og faktorer, som er egnet til at påvirke disse (støj, stråling, affald o.l.). Bestemmelserne i nr. 3 og 5-6 henviser herefter til oplysningerne i bestemmelsens nr. 1 og nr. 2. Det betyder, at disse øvrige oplysningers status som miljøoplysninger afhænger af en vis tilknytning til de klassiske miljøelementer- eller faktorer.

Definitionen i det danske lovgrundlag har ifølge motiverne blot fulgt den internationale konventions og fællesskabslovgivers definition af begrebet, og MOL § 3 svarer da også i det væsentligste til bestemmelsen i det gældende miljøoplysningsdirektivs art. 2, litra a-f. Hverken de nationale, de EU-retlige eller de internationale forarbejder og bestemmelser indeholder en negativ begrebsafgrænsning eller uddybende fortolkningsbidrag, men det fremgår heraf, at miljøoplysningsbegrebet er blevet bredere med tiden, da fællesskabslovgiver ikke ønskede, at medlemsstaternes praksis skulle resultere i, at miljøoplysningsbegrebet blev fortolket så snævert, at adgangen til aktindsigt i miljøoplysninger reelt blev illusorisk.⁴

⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger [2000] EF-T C337E/156; 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 [2003] EU-T L041/26, præambelens 10. betragtning.

2.2 Miljøoplysningsbegrebets kerneområde

I MOL § 3, nr. 1 og nr. 2 defineres de oplysninger, der i denne fremstilling betegnes som miljøoplysningsbegrebets kerneområde. MOL § 3, nr. 1 foreskriver, at oplysninger, som angår tilstanden i miljøelementerne, herunder luft, vand og jord, er miljøoplysninger. Desuden følger det af MOL § 3, nr. 2, at oplysninger om faktorer, der påvirker eller kan påvirke miljøelementerne i nr. 1, som f.eks. støj og affald, også er miljøoplysninger. Miljøoplysningsbegrebets kerneområde er konstituerende for andre tilfælde af miljøoplysninger. Oplysningerne i bestemmelsen angår, hvad man må betegne som det klassiske miljøretlige område.

MOL § 3, nr. 1 og 2 indeholder ikke en udtømmende opregning, hvilket fremgår af bestemmelseens ordlyd, idet der skrives ”f.eks.”. Der er således rum for at indfortolke miljøelementer og -faktorer i bestemmelsen. Miljøoplysningsbegrebet i medfør af nr. 1-2 giver sjældent anledning til fortolkningstvivl i praksis, men de udgør et fundament for forståelsen af miljøoplysningsbegrebet som helhed.

2.3 Foranstaltninger som er omfattet af miljøoplysningsbegrebet

Det fremgår af MOL § 3, nr. 3, at oplysninger om myndighedsforanstaltninger, der påvirker eller kan påvirke miljøelementerne i nr. 1-2, er miljøoplysninger. I bestemmelsen nævnes som eksempler på sådanne foranstaltninger politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter. Opregningen er dog ikke udtømmende, hvorfor også andre foranstaltninger kan omfattes, jf. formuleringen ”f.eks.”. Foranstaltninger og myndighedsaktiviteter skal – for at blive omfattet af bestemmelsen – enten faktisk eller potentielt påvirke de enkelte miljøelementer og -faktorer i MOL § 3, nr. 1-2, eller som en nedre grænse have til formål at beskytte disse.

Først skal det betragtes, om der foreligger en aktuel påvirkning, det vil sige om foranstaltningerne faktisk påvirker miljøelementer og -faktorer, som nævnt i MOL § 3, nr. 1-2. Såfremt dette er tilfældet, bliver foranstaltningerne uden videre omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Hvis det ikke er tilfældet, skal det betragtes, om der er en potentiel påvirkning, det vil sige, om de pågældende foranstaltninger *kan* påvirke kernemiljøelementerne. Hvis der kan svares ja hertil, bliver foranstaltningerne omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Hvis der svares nej hertil ses det, at foranstaltninger som et minimum skal have til formål at beskytte kernebestemmelserne, for at blive omfattet. Det er væsentligt at have for øje, at for-

anstaltninger både kan påvirke miljøelementerne og have til formål at beskytte disse, samt at grænsen mellem aktuelle og potentielle miljøpåvirkninger ikke er skarp.

Spørgsmålene, som herefter opstår, er, hvor meget der skal til, for at foranstaltninger kan siges aktuelt hhv. potentielt at påvirke miljøelementerne, og hvad det kræver for, at foranstaltninger har til formål at beskytte disse. Formuleringen i MOL § 3, nr. 3, er formentlig den bredeste i miljøoplysningsdefinitionen, hvorfor netop disse spørgsmål ofte giver anledning til fortolkningstvivl, og bestemmelsen er desuden genstand for en omfattende mængde praksis.

Afgrænsningen af miljøoplysningsbegrebet er både behandlet af EU-Domstolen og af danske domstole. Da lovgrundlaget ikke tilbyder en afgrænsning kan denne praksis med fordel fremhæves. De væsentligste domme på området vil blive gennemgået i det følgende afsnit med henblik på nærmere at afgrænse, hvilke foranstaltninger, der er omfattet af MOL § 3, nr. 3.

2.3.1 Mecklenburg

Spørgsmålet om rækkevidden af bestemmelsen er første gang behandlet i EU-Domstolens dom Mecklenburg.⁵ Dommen udgør det formentlig væsentligste fortolkningsbidrag, fordi der ofte henvises til denne, og da den meget tydeligt markerer, hvor bredt miljøoplysningsbegrebet fortolkes. Derfor behandles dommen som det første i analysen.

Mecklenburg-sagen omhandlede en tysk myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse, som en miljømyndighed havde afgivet i forbindelse med plan-godkendelsesproceduren for anlæggelsen af en omfartsvej. Spørgsmålet i sagen var, om miljømyndighedens udtalelse måtte anses som en foranstaltning omfattet af miljøoplysningsbegrebet i miljøoplysningsdirektivet.

EU-Domstolen fremhævede i sagen, at begrebet ”administrative foranstaltninger” i miljøoplysningsdirektivet, kun er et eksempel på de aktiviteter, som direktivet omfatter. For at oplysningerne i den pågældende sag kunne udgøre miljøoplysninger i direktivets forstand, var det ifølge EU-Domstolen tilstrækkeligt, at myndighedens udtalelse var en akt, der var i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet. Dette var opfyldt, fordi udtalelsen

⁵ Sag C-321/96 *Mecklenburg mod Kreis Pinneberg* [1998] EUD I-3824.

kunne have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.⁶

Det væsentligste, som kan udledes af dommen, er, at miljøoplysningsbegrebet utvivlsomt skal fortolkes meget bredt, og at stort set alle myndighedsaktiviteter vedrørende miljøet kan omfattes. Der bliver således ikke stillet store krav for, at der kan statueres en potentiel påvirkning af miljøkernen da det er ”tilstrækkeligt”, at de pågældende oplysninger ”er i stand til” at skade eller beskytte miljøelementer.

2.3.2. Bred fortolkning i dansk praksis

Den brede fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, som er anlagt i Mecklenburgdommen afspejles i dansk praksis.

I FOB 2014-27 havde Transportministeriet givet en journalist afslag på aktindsigt i oplysninger om en ressortomlægning af Kystdirektoratet. Transportministeriet anførte, at ressortomlægningen udelukkende skyldtes administrative overvejelser, og at denne ikke havde til formål at opnå miljømæssige effekter. Herefter var spørgsmålet, om ressortomlægningen alligevel potentielt kunne påvirke miljøelementer i MOL § 3, nr. 3's forstand. På den ene side kunne det anføres, at der var tale om en administrativ ressortomlægning uden aktuel eller potentiel indvirkning på Kystdirektoratets opgavevaretagelse. På den anden side foreskriver EU-Domstolens praksis, at miljøoplysningsbegrebet skal fortolkes meget bredt. Dette blev sammenholdt med, at de opgaver, som Kystdirektoratet normalt varetager, må anses for centrale for miljøområdet. Sammenfattende konkluderede ombudsmanden, at der var tale om miljøoplysninger omfattet af MOL § 3, nr. 3.

Sagen er et eksempel på, hvordan begrebet miljøoplysninger fortolkes meget bredt i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, således at alle foranstaltninger, herunder også en ressortomlægning, anses for at udgøre en potentiel påvirkning af miljøet. Begrundelsen herfor var, at overførsel af myndigheder og sagsområder fra et ministerområde til et andet ofte vil få en betydning for opgavevaretagelsen (U.2015B.86). Det kan dog diskuteres, om der i det foreliggende tilfælde reelt var sandsynlighed for, at ressortomlægningen kunne påvirke miljøelementer, eller om påvirkningen havde mere hypotetisk karakter. Til sammenligning har man ved

⁶ Præmis 21.

definitionen af emissionsoplysninger valgt at afskære rent hypotetiske emissioner, det vil sige emissioner, som ikke er forudsigelige jf. senere afsnit. Man kan i tråd hermed sætte spørgsmålstegn ved, om der i den foreliggende sag er tale om en forudsigelig påvirkning. Sagen understreger tillige, at der er en formodning for, at der er tale om miljøoplysninger, når oplysningerne er indhentet af en miljømyndighed.

Herpå kan FOB 2009-9-1, fremhæves. I denne sag havde en journalist klaget til ombudsmanden over, at Kort & Matrikelstyrelsen ikke havde givet ham aktindsigt i samtlige data om Danmarks Højdemodel. Styrelsen argumenterede for, at der ikke var tale om miljøoplysninger, fordi højdemodellen alene indeholder en geometrisk beskrivelse af terrænets overflade. Styrelsen anførte desuden, at modellen hverken blev anvendt til sagsbehandling vedrørende miljøet eller til overvågning af miljøet. Ombudsmanden udtalte, at Højdemodellen var et vigtigt redskab til en lang række aktiviteter, herunder til kystsikring, planlægning af fremtidige byggerier og anlæg og til korrekt udpegning af risikoområder for klimaforandringer. Højdemodellen måtte på baggrund af dette anses for et vigtigt redskab i forbindelse med sikring af miljøet. Ombudsmanden fandt herpå, at oplysninger, der indgår i Danmarks Højdemodel, er omfattet af MOL § 3, nr. 3, ”*da der er tale om en foranstaltning som - i sammenhæng med andre oplysninger og data m.v. - blandt andet har til formål at beskytte miljøelementerne*”.

Ombudsmandsudtalelsen er interessant, fordi miljøoplysningsbegrebet strækkes meget langt. Inklusion af oplysninger under henvisning til beskyttelsesformål er i overensstemmelse med ordlyden af MOL § 3, nr. 3, samt med den formålsoverrettede fortolkningspraksis som blandt andet er anlagt i Mecklenburg. Man kan dog argumentere for, at miljøbeskyttelsesformålet synes forholdsvist perifert, da det ud fra formuleringen ”i sammenhæng med andre oplysninger” må kunne udledes, at oplysningerne i højdemodellen ikke isoleret set har til formål at varetage miljøhensyn, men alligevel kan blive omfattet af miljøoplysningsbegrebet, når de kumuleres med andre oplysninger. Det kan desuden udledes af udtalelsen, at det ikke er et krav, at oplysninger er indhentet som et led i sagsbehandling, eller at de er tilvejebragt i forbindelse med miljøforbedrende tiltag.

Barren for at statuere potentiel påvirkning af miljøkerneelementerne, og for at oplysninger antages at have miljøbeskyttelsesformål, er således forholdsvist lav. Miljøoplysningsbegrebets foranstaltningsbegreb skal på baggrund af dette fortolkes ganske bredt, hvorfor en lang række aktindsigtssager er omfattet af MOL.

Denne brede fortolkningsstil håndhæves imidlertid ikke konsekvent, da der findes eksempler på, at MOL ikke inddrages i alle sager, hvor dette ellers på baggrund af ovenstående kunne synes berettiget. Dette er med til at tegne det samlede billede af miljøoplysningsbegrebets kompleksitet. Nedenfor behandles derfor udvalgte afgørelser fra dansk praksis, hvor der kan sættes spørgsmålstegn ved den manglende anvendelse af MOL.

2.3.3 Myndighedernes bygge- og anlægsaktiviteter - tvivlsom dansk praksis

Oplysninger om myndighedernes bygge- og anlægsaktiviteter vil typisk være omfattet af MOL § 3, nr. 3, da det grundlæggende er aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke eksempelvis jorden og landskabet, der er miljøelementer. Alligevel ses det med nedslag i visse afgørelser, at praksis forekommer tvetydig, når det angår spørgsmålet om faktisk eller potentiel påvirkning af miljøelementerne i relation til myndighedernes byggeaktiviteter.

Det underbygges af visse afgørelser, at myndighedernes bygge- og anlægsrelaterede aktiviteter ofte er omfattet af bestemmelsen. I EU-Domstolen dom af 21. april 2005, sag C-186/04, *Housieaux*, fremgår det f.eks. forudsætningsvis, at en underhåndsaftale mellem en myndighed og et konsortium, om opførelse af bygninger på et tidligere militærhospitals område, er miljøoplysninger. En nyere sag fra Miljøklagenævnet viser desuden, at oplysninger om nedrivning af bygninger også er miljøoplysninger, jf. Miljøklagenævnets afgørelse af 9. maj 2016, sag NMK-810.00158. Sagen omhandlede oplysninger vedrørende en kommunes køb af en ejendom med henblik på nedrivning af denne. Nævnet fandt at aktiviteterne var omfattet af MOL § 3, nr. 3. Begge afgørelserne ovenfor synes overbevisende ud fra en almindelig ordlydsfortolkning af bestemmelsen i MOL § 3, nr. 3, og ud fra den generelt udvidende og formålsorienterede fortolkningspraksis.

Der er dog eksempler på, at man i dansk praksis ikke konsekvent har anvendt MOL ved behandlingen af ansøgninger om aktindsigt i myndighedernes bygge- og anlægsaktiviteter. I FOB 2005.485. klagede en journalist over, at en myndighed havde givet afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende den faste forbindelse over Femern Bælt. Femern-forbindelsen er et af Danmarkshistoriens største byggeprojekter. Journalisten havde anmodet om aktindsigt i alle dokumenter og al korrespondance – ekstern som intern – samt alle notater i alle sager vedrørende

denne forbindelse. Blandt de oplysninger, som der blev anmodet om aktindsigt i, var bilag om behandlingen i koordinationsudvalget, vurdering om den videre proces samt et baggrundsnotat fra Ø-udvalgets behandling. Ombudsmanden fandt, at afslaget var uretmæssigt, og henstillede sagen til fornyet behandling. Det blev dog hverken overvejet af ministeriet eller af ombudsmanden, hvorvidt de pågældende oplysninger kunne være omfattet af MOL. Sagens manglende inddragelse af MOL synes tvivlsom, da et stort anlægsarbejde som Femern-tunellen må anses for at være en foranstaltning, der påvirker eller kan påvirke jord, landskab og naturområder, som er miljøelementer, jf. MOL § 3, nr. 1. Når øvrig praksis viser, at oplysninger om myndighedernes potentielle nedrivning af bygninger anses for omfattet af miljøoplysningsbegrebet, taler dette for, at MOL burde have været inddraget i sagen. Hertil kommer desuden, at man tidligere har statueret, at der var tale om miljøoplysninger, på baggrund af en nærmest hypotetisk påvirkning, jf. afsnit ovenfor. Henset til sagens alder og - set fra en kritisk vinkel - tvivlsomme resultat, kan denne formentlig ikke anses for at være udtryk for gældende ret.

Som det andet kan den senere sag FOB 2016-38 fremhæves. En journalist klagede til ombudsmanden over, at en myndighed havde afslået aktindsigt i en række oplysninger i nogle dokumenter, som myndigheden og Rigspolitiet havde udvekslet vedrørende etableringen af en ny politiskole i det vestlige Danmark. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om forholdet var omfattet af MOL, hvilket kan diskuteres. Det skal dog fremhæves, at der kun var tale om mulige byggeaktiviteter, da en i aftalen indeholdt analyse netop havde til formål at afklare, om der var behov for nyt byggeri. Tilknytningen mellem oplysningerne om myndighedsaktiviteten på den ene side, og den mulige påvirkning af miljøelementerne på den anden side, var således mere perifer, end i FOB 2005.485. Det synes alligevel tvivlsomt, at MOL slet ikke er inddraget i sagen, når det tages i betragtning, at man tidligere har lagt en endog meget svag tilknytning til grund, jf. ovenfor.

Overordnet set udtrykker de ovenstående sager, at praksis vedrørende oplysninger om myndighedernes bygge- og anlægsaktiviteter er tvetydig. Det er ejendommeligt, at der hersker tvivl på netop dette område, da aktiviteterne umiddelbart synes at være omfattet MOL § 3, nr. 3 efter en almindelig ordlydsfortolkning. Begge de ovennævnte sager begrunder ikke, hvorfor MOL ikke finder anvendelse på de i sagen behandlede myndighedsforanstaltninger. Dette kan kritiseres, når det tages i betragtning, hvor bredt miljøoplysningsbegrebet fortolkes i lignende sager og generelt.

Der findes tillige eksempler fra praksis på, at EU-Domstolen og danske myndigheder eksplicit har tilkendegivet, at visse foranstaltninger ikke kan henføres til miljøoplysningsbegrebet. Denne negative afgrænsning er – særligt i lyset af det bredt formulerede lovgrundlag og den tvetydige praksis - selvsagt værdifulde fortolkningsbidrag til miljøoplysningsdefinitionen. Derfor vil udvalgte afgørelser herom blive behandlet straks nedenfor.

2.3.4 Den negative afgrænsning

EU-Domstolens dom, Glawisching,⁷ var den første sag, hvor Domstolen tog stilling til en negativ afgrænsning af miljøoplysningsbegrebet.

I sagen havde en østrigsk politiker ansøgt om aktindsigt i oplysninger om kontrolforanstaltninger i sager om mærkning af levnedsmiddelprodukter, der indeholdt genetisk modificerede (herefter GMO) majs og soja. Kontrolforanstaltningerne var gennemført i medfør af EU-retlige regler om mærkning af produkter, som indeholder GMO. De oplysninger, der blev anmodet om aktindsigt i, var blandt andet navne på producenter, der havde fået en påtale på grund af mangelfuld mærkning. Politikeren anlagde sag om spørgsmålet, idet hun anførte, at der måtte være tale om miljøoplysninger, fordi markedsføring af levnedsmidler, der indeholder GMO, må være en aktivitet, der skader eller kan skade miljøet. EU-Domstolen udtalte følgende i præmis 25:

Imidlertid har direktiv 90/313 ikke til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a). For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse.

EU-Domstolen markerede herved en bagatelgrænse for, hvilke oplysninger der kan være omfattet af miljøoplysningsbegrebet, og at der må stilles krav til, at der er en tilstrækkelig forbindelse til miljøet. Domstolen udtalte, at denne forbindelse kunne anses for tilstrækkelig, såfremt oplysningerne omfattedes af én af kategorierne i det

⁷ Sag C-316/01 *Eva Glawischning mod Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen* [2003] EUD I-6009.

dagældende miljøoplysningsdirektivs art. 2(1), litra a. Domstolen fandt, at selvom kontrolforanstaltninger vedrører myndighedsaktiviteter, der er omfattet af miljøoplysningsbegrebet, bevirker dette ikke i sig selv, at der også er en tilstrækkeligt kvalificeret tilknytning mellem oplysningerne om kontrolforanstaltningerne og miljøelementerne. Selvom oplysningerne om markedsføringen af de pågældende levnedsmiddelprodukter potentielt var omfattet af den anden kategori i art. 2, ville dette hermed ikke være tilstrækkeligt til, at oplysninger om kontrolforanstaltninger vedrørende denne markedsføring indgik i samme kategori.⁸ Oplysninger om kontrolforanstaltninger kan dog være omfattet af den tredje kategori i miljøoplysningsdirektivet art. 2(1), litra a, ”*når disse kontrolforanstaltninger har til formål at beskytte en eller flere dele af miljøet*”.⁹ Domstolen fandt ikke, at dette var tilfældet i den foreliggende sag, fordi de pågældende kontrolforanstaltninger vedrørte overholdelsen af en forordning, som havde til formål at fjerne mulige hindringer for den frie bevægelighed af GMO-produkter samt at oplyse den endelige forbruger.¹⁰

Det væsentligste, som kan udledes af dommen, er, at oplysninger om kontrolforanstaltninger som hovedregel ikke er miljøoplysninger, medmindre kontrolforanstaltningerne i sig selv har til formål at beskytte en eller flere dele af miljøet. Dette stemmer overens med den anlagte formålsorienterede fortolkningspraksis. EU-Domstolen har hermed markeret, at visse oplysninger er for perifere til, at de er omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Henset til den generelt brede fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, kan man dog argumentere for, at der formentlig ikke skal meget til, for at det kan statuere, at kontrolforanstaltninger i sig selv har til formål at beskytte miljøet.

Der ses også et nyere eksempel på negativ afgrænsning af miljøoplysningsbegrebet i dansk praksis.

Miljøklagenævnet fandt i en afgørelse¹¹ fra 2017, at et notat, der omhandlede partsfordeling for oprensning af vedligeholdelse af et drænsystem, ikke var omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Dette skyldtes, at notatet om partsfordelingen alene vedrørte spørgsmålet om klagers betalingsforpligtelse. Nævnets afgørelse er ikke begrundet yderligere, men resultatet kan nås ved anvendelse af den samme

⁸ Præmis 28.

⁹ Præmis 29.

¹⁰ Præmis 30-35.

¹¹ Miljøklagenævnets afgørelse af 23. januar 2017, j. nr. NMK-810-00178.

argumentation, som er anvendt i Glawisching-sagen. Selvom betalingsforpligtelser kan vedrøre (potentielt) miljøpåvirkende aktiviteter, kan disse ikke i sig selv siges at påvirke kernemiljøelementerne. Dette skyldes nok, at betalingsforpligtelser i langt de fleste tilfælde, forfalder efter den miljøpåvirkende aktivitet er foregået. Herved har oplysninger om betalingsforpligtelser ikke indflydelse på om aktiviteterne udføres. Da betalingsforpligtelser oftest heller ikke kan siges at have til formål at beskytte miljøet, kan de således ikke omfattes af miljøoplysningsbegrebet.

2.4 Menneskers sundhedstilstand

Det fremgår af MOL § 3, nr. 6, at oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, kan være miljøoplysninger, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold. Oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand er således ikke isoleret set miljøoplysninger, men de kan blive grebet af miljøoplysningsdefinitionen, hvis de bliver påvirket af bestemmelsens øvrige miljøelementer- og faktorer.

MOL § 3, nr. 6, er tilsvarende bestemmelsen i miljøoplysningsdirektivets art. 2 (1), litra f, bortset fra en mindre sproglig afvigelse, som er relevant at fremhæve. I MOL § 3, nr. 6, skrives det, at oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand kan være miljøoplysninger ”i det omfang de påvirkes” af de klassiske miljøelementer eller via disse af faktorer og forhold i nr. 2-3. I direktivets art. 2(1), litra f, skrives det, at disse oplysninger er miljøoplysninger ”i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes” af miljøelementerne- og faktorerne. Hvorfor den danske lovgivning afviger fra direktivet på dette punkt, står hen i det uvisse, men det har formentlig ikke bidraget positivt til de danske myndigheders afklaring af fortolkningstvivel vedrørende MOL § 3, nr. 6. Da den danske forvaltning skal fortolke national ret EU-konformt, må det imidlertid antages, at den danske lovbestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med direktivet.

Det ses at bestemmelsen i det væsentligste har samme systematik som MOL § 3, nr. 3. Det bør bemærkes, at påvirkningstilknytningen i medfør af MOL § 3, nr. 6, står i modsætning til påvirkningen i nr. 3. Hvor foranstaltninger i MOL § 3, nr. 3, omfattes af miljøoplysningsbegrebet, såfremt disse (potentielt) påvirker kernemiljøelementerne, omfattes sundheds- og sikkerhedsoplysninger derimod i det omfang disse påvirkes (eller kan påvirkes) af miljøelementerne. Det centrale spørgsmål, som herefter henstår, er hvor stærk tilknytningen til de øvrige

bestemmelser skal være, for at oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand omfattes af miljøoplysningsbegrebet.

EU-Domstolen har taget stilling til miljøoplysningsbegrebets omfang i relation til sundheds- og sikkerhedsoplysningerne i dommen *Stichting Natuur en Milieu m.fl.*¹² Dommen danner vigtig præcedens for fortolkningen af miljøoplysningsbegrebet i unionens medlemsstater.¹³

I sagen havde den hollandske godkendelsesmyndighed ved en bekendtgørelse i 1999 ændret reglerne om maksimalværdier for restkoncentrationer af planteværnsmidler i eller på salat. Maksimærdien blev ændret i forbindelse med, at koncernen "Bayer" ansøgte om udvidelse af godkendelsen af et specifikt planteværnsmiddel. Bayer havde i denne forbindelse fremlagt nogle studier, som omhandlede restkoncentrationer og rapporter om markstudier med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et konkret skadedyrsbekæmpelsesmiddel, der kunne tillades i føde- eller drikkevarer. Rådet afslog en sagsøgeres anmodning om aktindsigt heri.

Under sagen for EU-Domstolen anførte koncernen Bayer, at studierne og protokollerne i det væsentligste blot indeholdte oplysninger om markstudier vedrørende plantebeskyttelsesmidlerne, og at der var tale om en statistisk analyse. Derfor viste dokumenterne ifølge Bayers anbringende alene, hvilke mængder af planteværnsmidlet der ved behørig anvendelse bliver tilbage på planterne. Midlets virkninger samt eventuelle sundhedsrisici ved det aktive stof var derimod ikke inkluderet i studierne.

EU-Domstolen mente ikke, at det kunne bestrides, at de i sagen omhandlede oplysninger om restkoncentrationer af et planteværnsmiddel på fødevarer, indgik i en procedure til godkendelse, der netop havde til formål at forebygge risici og farer for mennesker, dyr og miljø.¹⁴ EU-Domstolen fandt herpå, at udleveringen af oplysningerne om restkoncentrationerne af plantebeskyttelsesmidler havde til formål at begrænse risikoen for ændringer af en af bestanddelene i den biologiske mangfoldighed og risikoen for udbredelsen af disse restkoncentrationer navnlig til

¹² Case C-266/09 *Stichting Natuur en Milieu m.fl. mod College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* [2010] EUD I-13119.

¹³ Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om erfaringerne med anvendelsen af rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger [2012] COM(2012) 774 final.

¹⁴ Præmis 39.

jorden eller til grundvandet.¹⁵ Selvom sådanne oplysninger ikke i sig selv direkte omfatter vurderingen af restkoncentrationers konsekvenser for menneskers sundhedstilstand, vedrører de miljøelementer, der, hvis de indeholder alt for høje restkoncentrationer, risikerer at ændre miljøet, hvilket oplysningerne præcis har til formål at kontrollere.¹⁶ Der var således tale om miljøoplysninger

Ifølge EU-Domstolen var det tilstrækkeligt, at der var tale om oplysninger, som skulle afklare, om der var en mulig risiko for, at et miljøelement kunne blive påvirket, og at dette herefter kunne risikere at påvirke menneskers sundhed ved forurening af fødekæden. Der synes hermed at være tale om en form for ”påvirkningskæde”, som i sidste ende kan bevirke en potentiel påvirkning for menneskers sundhed.

Det ser herved, at der er 2 led af potentielle påvirkninger, men at oplysningerne alligevel omfattes. Det betyder, at denne del af miljøoplysningsbestemmelsen strækker sig betydeligt udover, hvad der fremgår af ordlyden af den danske bestemmelse og udover, hvad der må betegnes som et traditionelt miljøretligt område. Det kan formentlig give særlig anledning til tvivl, at der således er en række oplysninger som kan omfattes af begrebet, selvom sammenhængen med miljøet umiddelbart forekommer perifert.

I den danske sag FOB 2012-21 var spørgsmålet, hvorvidt oplysningerne i en undersøgelse foretaget af Statens Seruminstitut (herefter benævnt SSI), om forekomsten af MRSA hos nogle deltagere ved Dansk Svineproduktions (DSP) kongres, var omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Der blev anmodet om aktindsigt i selve prøvedataene samt i korrespondance og andre sagsakter, som lå forud for undersøgelsen. Ombudsmanden udtalte, at oplysningerne om de prøver, der blev udtaget for at undersøge, om kongresdeltagerne var smittede med MRSA, utvivlsomt måtte anses for oplysninger om ”menneskers sundhedstilstand”, jf. MOL § 3, nr. 6. Spørgsmålet var imidlertid, om der var en tilstrækkelig sammenhæng mellem disse oplysninger og miljøelementer, som nævnt i MOL § 3, nr. 1-3, jf. kravet i MOL § 3, nr. 6. MRSA kan overføres til mennesker, og bakterien overføres primært ved fysisk kontakt, eksempelvis håndkontakt, men den smitter tillige via luften, som er et miljøelement, jf. MOL § 3, nr. 1. På baggrund af dette fandt ombudsmanden, at alle de oplysninger, der var fremkommet i forbindelse med SSI's undersøgelse, var

¹⁵ Præmis 42.

¹⁶ Ibid.

miljøoplysninger. I denne forbindelse bemærkede ombudsmanden, at det efter direktivets ordlyd ikke er nødvendigt, for at en oplysning kan anses for en miljøoplysning, at det er påvist, at menneskers sundhedstilstand er blevet påvirket af tilstanden i et miljøelement, men at der blot skal være tale om, at tilstanden *kan påvirkes*.

FOB 2014-8 omhandlede i tråd hermed, hvorvidt oplysninger om, hvilke svinebesætninger, der var smittet med MRSA, kunne undtages for aktindsigt. Fødevarestyrelsen havde fra 2008 til 2011 undersøgt en række svinebesætninger for, om de var smittet med MRSA. Tre journalister anmodede herpå Fødevarestyrelsen om aktindsigt i oplysningerne om, hvilke af de testede svinebesætninger, der var smittede. Dette afslog styrelsen.

Ombudsmanden fandt også i denne sag, at oplysningerne var omfattet af MOL. Dette begrundedes derved, at såfremt der er MRSA i en svinebesætning, vil der være MRSA-bakterier i støvet, på alle overflader og i luften i svinestalden. Derfor kan man ikke undgå at komme i berøring med MRSA, hvis man opholder sig i en svinestald, hvor besætningen er smittet. På baggrund af dette henviste ombudsmanden til, at der var tale om miljøoplysninger i medfør af MOL § 3, nr. 1, da det er luften i svinestalde, der vil indeholde MRSA-bakterier, hvis besætningen er MRSA-positiv. Man kan argumentere for, at Højesteret senere tiltrådte ombudsmandens fortolkning af miljøoplysningsbegrebet.¹⁷

De to sager om MRSA-bakterien illustrerer, at oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, jf. MOL § 3, nr. 6, ifølge ombudsmanden kun behøver at have ganske perifer tilknytning til de miljøelementer- eller faktorer, som er nævnt i MOL § 3, nr. 1-3. Især den seneste sag FOB 2014-8, hvor undersøgelsen alene angik forekomsten af MRSA-bakterien hos produktionsdyrene, men ikke hos f.eks. besætningsejere eller ansatte, er bemærkelsesværdig. Ombudsmandens opfattelse i sagerne er således vidtgående, fordi den samme argumentation vil kunne anvendes til at anse en lang række andre bakterier og evt. også vira som miljøoplysninger.

Modsat kan MAD 2006.2010 fremhæves. I sagen fandt Miljøklagenævnet, at oplysninger om vandindtrængning i Metrotunnelen ikke var miljøoplysninger. Sagen omhandlede tærede kabler i metrotunnelen. Det kunne have betydning for

¹⁷ Højesterets kendelse afsagt d. 22. januar 2016 i sagsnummer 74-75/2015.

menneskers sundhed og sikkerhed, hvis vandet kom i kontakt med kablerne. På denne baggrund blev der anmodet om aktindsigt i oplysninger om vandproblemerne. Nævnet udtalte i denne forbindelse, at det fremgår af formuleringen i MOL § 3, nr. 6, at oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand kun er omfattet af MOL, hvis oplysningerne vedrører påvirkning af sundheds- og sikkerhedstilstanden fra de enkelte miljøelementers tilstand. Det kan heraf udledes, at nævnet forudsætter, at der skal være tale om en aktuel påvirkning, førend oplysninger kan være omfattet af MOL § 3, nr. 6.

Nævnsafgørelsen kan formentlig ikke siges at være udtryk for gældende ret. Dette skyldes for det første, at argumentationen ikke fremstår overbevisende i lyset af de øvrige retskilder. Man må på baggrund af disse kunne argumentere for, at det må være tilstrækkeligt, såfremt vandnedrivning i metrokanalen potentielt kan påvirke menneskers sundhedstilstand. Der kan således ikke kræves en aktuel påvirkning. Det skyldes for det andet, at afgørelsen er fra 2006. Henset til dommens alder, kan den næppe tillægges samme retskildemæssige værdi som domme af nyere dato, når der henses til øvrig praksisudvikling på området.

3. Emissionsoplysninger

I MOL § 2, stk. 5, findes en bestemmelse om en særlig type miljøoplysninger, der kaldes ”emissioner til miljøet”. Bestemmelsen foreskriver at en række af undtagelsesreglerne i OFL ikke finder anvendelse, når der er tale om emissionsoplysninger.

Først og fremmest gælder det, at reglen i OFL § 10, nr. 1-4, som omhandler statsrådsprotokoller, brevveksling mellem ministre om lovgivning, m.v. ikke finder anvendelse på emissionsoplysninger. For det andet finder reglen i OFL § 12, om private forhold og forretningshemmeligheder, heller ikke anvendelse. For det tredje kan OFL § 13, stk. 1, nr. 6, om undtagelse af aktindsigt i det omfang private og offentlige interesser kræver hemmeligholdelse, heller ikke anvendes. Slutteligt gælder FVL § 12, stk. 1, vedrørende myndigheders interne arbejdsdokumenter, ikke for emissionsoplysninger heller.

Mange af de almindelige undtagelsesregler der gælder for aktindsigt finder således ikke anvendelse ved emissionsoplysninger. Det ses herved, at der gælder en særligt vid adgang til oplysninger om emissioner til miljøet - både set i forhold til de

almindelige aktindsigtsregler og set i forhold til reglerne der gælder for miljøoplysninger.

Det har derfor afgørende betydning for behandlingen af aktindsigtssager, om der er tale om emissioner til miljøet.

3.1 Emissionsoplysningsdefinitionen

Reglen i MOL § 2, stk. 5, er ikke en definitionsbestemmelse, men derimod en retsvirkningsbestemmelse. Som det dog allerede er fastslået, er emissionsbegrebet en særlig type miljøoplysninger, hvorfor det i hvert fald kan siges, at dette er indeholdt i miljøoplysningsbegrebet.

Emissionsoplysninger er således en særlig kategori af oplysninger, der henhører under miljøoplysningsbegrebet. Der findes imidlertid ingen nærmere definition på emissionsoplysninger i hverken miljøoplysningsdirektivet, MOL eller Århuskonventionen. Den nærmere afgrænsning af begrebet skal således findes i praksis, hvorfor udvalgte afgørelser er gennemgået straks nedenfor.

3.1.1 Den brede fortolkning i EU-praksis

I EU-Domstolens dom af 23. november 2016, sag C-442/14, Stichting De Bijenstichting, er emissionsoplysningsbegrebets omfang behandlet. Tvisten omhandlede aktindsigt i en sag omkring en hollandsk godkendelsesmyndigheds ændring af godkendelserne af plantebeskyttelsesmidler, herunder et nærmere specificeret insekticid.

I sagen afviste EU-Domstolen ved præjudiciel forelæggelse en snæver fortolkning af emissionsoplysningsbegrebet, under henvisning til, at den snævre forståelse af begrebet ville stride imod miljøoplysningsdirektivets ordlyd og formål.¹⁸ Henset til dette mente Domstolen ikke, at begrebet emissionsoplysninger hverken skulle adskilles fra begreberne ”udledninger” og ”udslip”, eller at det skulle begrænses til kun at omhandle de emissioner, der er omfattet af direktiv 2010/75,¹⁹ bortset fra

¹⁸ Præmis 72.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) [2010] EU-T L334/17.

udslip af produkter eller stoffer til miljøet, som hidrører fra andre kilder end industrianlæg.²⁰ Herpå konkluderede Domstolen, at udslip til miljøet af produkter eller stoffer såsom plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter og stoffer, som disse produkter indeholder, er omfattet af emissionsoplysningsbegrebet, såfremt dette udslip er reelt eller forudsigteligt i forbindelse med normal eller realistisk brug.²¹ Herved ses det, at rent hypotetiske emissioner til miljøet ikke er omfattet af begrebet, men at potentielle emissioner omfattes. På baggrund af dette konkluderede EU-Domstolen, at de i sagen omhandlede oplysninger om blandt andet arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissioner til miljøet af de omhandlede produkter, henhørte under begrebet emissionsoplysninger.²²

Som en nedre grænse for begrebsanvendelsen kan det dog siges, at rent hypotetiske – det vil sige ikke forudsigtelige – emissioner og oplysninger herom er udelukket.

Herpå kan EU-Domstolens dom, Stichting Greenpeace²³, tillige fremhæves. I dommen havde Stichting Greenpeace anmodet om aktindsigt i flere dokumenter vedrørende den første markedsføringsgodkendelse af et planteværnsmiddel kaldet glyphosat.

EU-Domstolen anførte, at formålet med reglerne om offentlighed i miljøoplysninger var, at man ønskede at offentligheden havde en bred adgang til aktindsigt i sager om miljøoplysninger.²⁴ At tolke reglen indskrænkende ville i så fald stride imod hensynene bag direktivet. EU-Domstolen udtalte, at emissionsoplysningsbegrebet ikke kan begrænses til kun at omhandle oplysninger, der vedrører emissioner fra industrianlæg. En sådan afgrænsning vil være i strid med ordlyden af Århuskonventionens art. 4. Imidlertid er oplysninger vedrørende emissioner fra andre kilder end industrianlæg, såsom dem, der er et resultat af anvendelsen af planteværnsmidler på planter eller jorden, ligeså relevante for beskyttelsen af miljøet som oplysninger om emissioner, der stammer fra industrianlæg.²⁵ EU-Domstolen fremhævede desuden også i denne sag, at der ikke kan sondres mellem begreberne

²⁰ Præmis 75.

²¹ Præmis 103.

²² Præmis 103.

²³ Sag C-673/13 P *Kommissionen mod Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe* [2016] EUD 889.

²⁴ Præmis 52.

²⁵ Præmis 62.

”emissioner”, ”udledninger” og ”udslip”.²⁶ Som svar på om emissionsoplysningsbegrebet alene omfatter oplysninger om faktiske emissioner, udtalte EU-Domstolen, i tråd med Bijenstichting-sagen, at forudsigelige emissioner omfattes af emissionsoplysningsbegrebet, men ikke hypotetiske emissioner. Det vil sige, at emissioner der faktisk påvirker eller potentielt kan påvirke miljøelementer, herunder luft, atmosfære, vand og jord er omfattet af begrebet.

EU-Domstolen forholdt sig i dommen tillige til den negative afgrænsning af emissionsoplysningsbegrebet, og udtalte, at ikke alle oplysninger bør omfattes af emissionsoplysningsbegrebet, da man herved undergraver anvendelsen af det bredere, men også mindre strengt regulerede miljøoplysningsbegreb. Såfremt alle oplysninger omfattede, ville man blot fratage myndighederne muligheden for at nægte muligheden for at afslå aktindsigt i miljøoplysninger.²⁷

4. Hvor meget omfattes af MOL, når der er tale om miljøoplysninger?

Et særligt kompliceret spørgsmål, som opstår, når en aktindsigtssag skal behandles ifølge MOL, er hvor meget af den pågældende sag, der er miljøoplysninger. Dette kan være vanskeligt at afgøre, da MOL ikke skelner mellem ”sager”, ”dokumenter” og ”oplysninger”, som OFL gør, men kun arbejder med miljøoplysningsbegrebet.

I FOB 2011 14-5 tog ombudsmanden stilling til, om oplysningerne i databasen Vetstat var miljøoplysninger. Databasen indeholder informationer om anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler, vækstfremmere og fodertilsætningsstoffet coccidiostika. Under henvisning til MOL § 3, nr. 3, om administrative foranstaltninger, fandt ombudsmanden at samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger.

Ombudsmanden fandt, at Vetstat har til formål at overvåge medicinforbruget i landbruget og herved begrænse risikoen for restprodukter i dyr, miljøet og naturen, og fordi behandlingen af oplysningerne bruges til at gribe ind over for højt forbrug, lagde ombudsmanden til grund, at Vetstat er en administrativ foranstaltning, som blandt andet har til formål at begrænse risikoen for udbredelse

²⁶ Præmis 67.

²⁷ Præmis 81.

af medicinrester og fodertilsætningsstoffer i naturen. Derfor er Vetstat ifølge ombudsmanden omfattet af MOL § 3, nr. 3. Ombudsmanden udtalte desuden i forlængelse heraf, at man må gå ud fra, at alle oplysningerne i Vetstat behandles med henblik på at opnå registerets formål, hvorfor alle oplysningerne i Vetstat er miljøoplysninger.

Sidstnævnte udtalelse er ganske bemærkelsesværdig, da det betyder, at såfremt der er oprettet sådanne databaser med henblik på at beskytte miljøet, da vil samtlige oplysninger i disse databaser være miljøoplysninger. Dette betyder, at oplysninger, som måske ikke isoleret set ville betegnes som miljøoplysninger, alligevel kan blive det, hvis de indgår i en sammenhæng med miljøoplysninger.

Det samme var tilfældet i FOB 2012-21, hvor ombudsmanden fandt, at samtlige oplysninger, der var fremkommet i forbindelse med SSI's undersøgelse af forekomsten af MRSA-bakterier hos kongresdeltagere var miljøoplysninger. Det var således ikke blot selve prøvedataene, der var omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Desuden kan MAD 2014.96 fremhæves. Sagen omhandler et delvist afslag på aktindsigt i kontrakter vedrørende opsætning af vindmøller. Miljøklagenævnet fandt, at vindmøller er aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Derfor var alle oplysninger, som kommunen var i besiddelse af om vindmøller, omfattet af MOL.

På baggrund af ovenstående kan det med rimelighed antages, at når der i en given sag forefindes miljøoplysninger, betyder dette, at alle oplysninger i sagen omfattes af MOL. Det kan i tråd hermed siges, at det således formentlig ikke er afgørende, om de enkelte dokumenter eller oplysninger i sagen isoleret set fremstår som miljøoplysninger.²⁸

5. Konklusion

Det må på baggrund af ovenstående konkluderes, at miljøoplysningsbegrebet i medfør af MOL § 3, kun svært kan afgrænses.

En række myndighedsaktiviteter er omfattet af miljøoplysningsbegrebet. For at myndighedsaktiviteter kan omfattes af bestemmelsen skal disse aktuelt eller

²⁸ U2015B.86.

potentielt påvirke miljøkerneelementerne eller de skal have til formål at beskytte disse. Der stilles imidlertid ikke høje krav til, hvor tæt en tilknytning, der skal være mellem oplysningerne om myndighedernes aktiviteter, og miljøelementerne. Som konsekvens af dette falder kun ganske få tilfælde uden for bestemmelsen, og praksis på området forekommer i visse sammenhænge tvetydig. Dette resulterer i, at en række oplysninger, der kan synes perifere i forhold til miljøretten, kan omfattes af bestemmelsen. Med sikkerhed omfattes dog ikke oplysninger om kontrolforanstaltninger, der ikke som minimum har til formål at beskytte miljøet, herunder oplysninger om rene betalingsforpligtelser.

Desuden omfattes en række oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, i det omfang disse påvirkes af miljøelementernes tilstand, eller via disse elementer af de miljøpåvirkningsegne forhold. En perifer tilknytning mellem disse faktorer er tilstrækkeligt, hvorfor også denne del af miljøoplysningsbestemmelsen rækker betydeligt ud over det traditionelle miljøretlige område.

En særlig type miljøoplysninger om ”emissioner til miljøet” er indeholdt i miljøoplysningsbegrebet, og det ses vanskeligt at afgrænse hertil. Emissionsoplysningsbegrebet skal imidlertid, ligesom miljøoplysningsbegrebet, ifølge gældende praksis fortolkes bredt. Det kan konkluderes, at forudsigelige og reelle emissioner til miljøet er omfattet af emissionsoplysningsbegrebet, mens rent hypotetiske emissioner falder uden for dette.

Desuden gælder det ifølge praksis, at såfremt der findes miljøoplysninger i en sag, vil alle oplysningerne i sagen blive omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Miljøoplysningsbegrebet skal derfor i ethvert henseende fortolkes ganske udvidende, og kun i ganske få tilfælde falder oplysninger uden for definitionen. Kun såfremt oplysninger ikke potentielt/hypotetisk kan påvirke miljøelementer- og faktorer i miljøkernen, og heller ikke - isoleret set eller endog kumuleret med andre oplysninger – kan siges at varetage miljømæssige formål, vil disse falde uden for bestemmelsen.