

28.november 2004

Til Folketingets Miljøudvalg og
Miljøminister Connie Hedegaard

”Skal Århuskonventionen ikke gennemføres i Danmark?”

Replik til miljøministerens svar og forslag til ændringer i lovforslaget om ændring af miljøoplysningsloven

Af Oluf Jørgensen, afdelingsforstander i informations- og forvaltningsret, Danmarks Journalisthøjskole

1. Indledning

Miljøministeren har 22.november svaret på spørgsmål 4 fra Folketingets Miljøudvalg og kommenteret min henvendelse af 15.november om ministerens lovforslag. Miljøministerens svar er på nogle punkter imødekommende i forhold til min kritik. Ved andre spørgsmål er ministeren uenig, og nogle spørgsmål bliver ikke kommenteret.

Miljøministerens svar indeholder løfter om klargøring af reglerne i en kommende vejledning. Det er også opmuntrende, at miljøministeren vil sørge for, at miljøoplysningsloven bliver præsenteret i en sammenhængende tekst i form af en lovbekendtgørelse.

Ministeren vil bl.a. klargøre i vejledningen, at offentligheden som hovedregel har ret til aktindsigt i elektronisk form, når denne form ønskes. Desuden vil ministeren præcisere, at vigtige miljøoplysninger skal formidles i et let tilgængeligt sprog.

Ministeren giver også positive løfter om at præcisere i vejledningen, at der skal tages særlige hensyn til journalisters behov for hurtig dokumentation i aktuelle sager. Ministeren nævner, at høringer i forbindelse aktindsigt ikke må bruges til at omgå kravet om hurtighed. I den forbindelse vil det være nyttigt, hvis ministeren i vejledningen vil pointere, at myndigheder skal fastsætte en kort høringsfrist, som gør det muligt at opfylde lovens krav til hurtig behandling af aktindsigt.

Vejledningen er nødvendig for at formidle lovreglerne i en forståelig form. Den kan blive meget nyttig, men den kan ikke klare problemerne, der er nævnt neden for.

Minimumskravene i Århuskonventionen og EU-direktivet kan kun opfyldes ved ændringer i lovforslagets tekst og ved fortolkningsbidrag i den kommende betænkning fra Folketingets Miljøudvalg.

Miljøministerens lovforslag sigter på en minimumsgennemførelse af de krav, der følger af Århuskonventionen fra 1998 og EU-direktivet fra 2003. Denne præmis lægger jeg til grund i det følgende, hvor jeg henviser til artikler i direktivet.

2. Offentlig adgang til miljøoplysninger skal sikres ved offentlige funktioner og tjenesteydelser, uanset om de udføres i offentligt eller privat regi (art.2, stk.2)

Konventionen og direktivets minimumskrav er ikke opfyldt på dette punkt. Det betyder, at offentlighedens adgang til miljøoplysninger bliver reduceret ved udlicitering og privatisering af opgaver. Dermed bliver beslutninger om udlicitering og privatisering i Danmark unødvendigt problematiske.

Den nuværende § 1, der definerer anvendelsesområdet, blev vedtaget ved ændringen af miljøoplysningsloven i 2000. Ordlyden i § 1 ser ud til at opfylde kravene i konvention og direktiv. Den omfatter ”offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, som er underlagt offentlig kontrol”. Problemet er, at ordlyden blev indsnævret i bemærkningerne til lovforslaget (L 170, 1999-2000). Ifølge bemærkningerne gælder loven ikke for private virksomheder, der overtager driften af offentlige funktioner.

Bemærkningerne fra 2000 tager ikke højde for, at der er en afgørende forskel mellem det funktionelle begreb, der anvendes i konventionen (og senere direktivet) og det organisatoriske (formelle) begreb, der hidtil har været udgangspunktet i Danmark og i øvrigt også i en række andre lande. Organets opgaver er afgørende for, om det skal være omfattet.

Da lovteksten er i orden, kan problemet formentlig løses, hvis Folketingets Miljøudvalg i betænkningen til det aktuelle lovforslag får præciseret, at lovens anvendelsesområde skal svare til konventionen og direktivet. Hvis det haster meget med lovforslagets vedtagelse kan en nærmere udredning og beskrivelse af lovens anvendelsesområde evt vente til efter lovens vedtagelse. Præciseringen i betænkningen er nødvendig for at give miljøministeren et korrekt grundlag for at beskrive anvendelsesområdet i den kommende vejledning.

Miljøministeren henviser til en bekendtgørelse fra 2001 om udlægning af kommunal virksomhed til private, men den opfylder ikke kravene. Dels sikrer den ikke offentligheden indsigt i miljøoplysninger hos den private virksomhed, dels vedrører den kun miljøbeskyttelseslovens område.

Note: Problemstillingen er grundigt belyst i ”The Aarhus Convention. An implementation guide”, UNECE 2000 side 32 – 34 og i det svenske Miljødepartements udredning ”Århuskonventionen” (Ds 2004:29), bilag 6. Den norske miljøinformationslov fra 2003 omfatter alle virksomheder og går dermed videre end minimumskravene.

3. Oplysninger om emissioner må ikke hemmeligholdes i interne arbejdsdokumenter (art.4)

Miljøministeren ser ikke noget behov for at ændre lovforslaget på dette punkt. Ministeren henviser til, at direktivets tekst vedrørende emissioner ikke henviser til art.4 stk.1, litra e, hvor ”interne meddelelser” er nævnt (næstsidste sætning i art.4, stk.2). Det bliver overset, at teksten henviser i stedet til stk.2, litra a. Det betyder, at oplysninger ifølge direktivet ikke kan undtages med henvisning til tavshedspligt af hensyn til sagsbehandling.

Tavshedspligt gælder ved særlige beskyttelsesbehov, og det ville være paradoksalt, hvis emissionsoplysninger skal udleveres, når der er særlige beskyttelsesbehov, men kan hemmeligholdes, når der ikke er sådanne behov. Forklaringen er, at begrebet ”interne meddelelser” er et snævrere begreb end ”interne arbejdsdokumenter” i den danske offentlighedslov. Desuden har direktivet en tilføjelse om, at evt. undtagelser for interne meddelelser skal tage hensyn til offentlighedens interesse i at blive bekendt med oplysningerne. Set i sammenhæng med direktivets krav til åbenhed om emissionsoplysninger er det klart, at sådanne oplysninger ikke kan hemmeligholdes som interne arbejdsdokumenter.

Problemet kan løses ved at tilføje offentlighedsloven § 7 til listen i lovforslagets § 2 stk.5. Hermed markeres, at emissionsoplysninger ikke kan undtages som interne arbejdsdokumenter. Og det sikres, at offentligheden har ret til at se en myndigheds egne vurderinger af en forurenings karakter og konsekvenser.

Foreløbige interne overvejelser om, hvad der skal gøres har derimod ikke karakter af emissionsoplysninger og kan derfor fortsat undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter, medmindre den offentlige interesse opvejer beskyttelsesbehovet (art.4, stk.1, litra e).

4. Oplysninger om miljøkriminalitet må ikke hemmeligholdes (art.4)

Lovforslagets § 2 stk.3, sidste pkt. henviser til offentlighedsloven § 2 stk.1 pkt. 1, og opretholder hermed en generel undtagelse fra aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. Det betyder, at oplysninger om miljøkriminalitet er generelt undtaget fra aktindsigt.

Miljøministeren henviser desuden til lovforslagets bemærkninger om, at ”direktivet må forstås således, at offentliggørelse og videregivelse af personoplysninger skal respektere databeskyttelsesdirektivet og nationale regler fastsat i medfør heraf, dvs. persondataloven”.

Persondataloven regulerer, om det er berettiget at videregive oplysninger. Begrebet persondata omfatter oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder og visse interessentskaber.

Hvis der ikke ændres i disse præmisser er resultatet, at Folketinget dekretterer fortsat hemmeligholdelse af miljøoplysninger, når de handler om lovovertrædelser. En sådan retstilstand er stærkt skadelig for miljømyndighedernes indsats for at påvirke miljøadfærden i lovlig retning. Det placerer Danmark i en besynderlig situation sammenlignet med nabolande. Hemmeligholdelse af de alvorligste miljørager er utænkelig i Norge og Sverige og formentlig i de fleste europæiske lande.

Der er flere misforståelser i lovforslagets præmisser på dette punkt.

Ifølge EU-direktivet art. 4, stk.2, litra c kan medlemsstaterne fastsætte undtagelser fra aktindsigt for at beskytte ”retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning”. Der findes ikke nogen mulighed for at fastsætte generelle undtagelser fra aktindsigt om miljøkriminalitet.

Ifølge direktivet art. 4, stk.2, litra f, kan der fastsættes undtagelser for at beskytte personoplysninger, men ifølge det følgende afsnit kan undtagelser ikke fastsættes for oplysninger om emissioner. Ifølge direktivteksten skal beskyttelsen af personoplysninger sikres ”inden for disse rammer”, og der således ikke tale om, at der blot henvises til EU-databeskyttelsesdirektivet og den nationale persondatalovgivning.

Datatilsynet har i sit hørings svar til lovudkastet udtalt, at det specifikt bør påpeges, ”hvis der er tilfælde, hvor persondatalovens regler fraviges, men hvor behandlingen ligger inden for databeskyttelsesdirektivet”. Hermed antyder Datatilsynet, at der er andre muligheder end at følge Miljøministeriets opfattelse om, ”at der som udgangspunkt ikke vil være tale om videregivelse af oplysninger, hvoraf der kan udledes oplysninger om strafbare forhold” (jf side 2 og 3 i Datatilsynets hørings svar).

Databeskyttelsesdirektivet fra EU rubricerer ikke oplysninger om strafbare forhold som særligt følsomme. På dette punkt gennemførte Folketinget en stramning i den danske persondatalov § 8, uden at der blev tænkt på, at det kunne føre til hemmeligholdelse af oplysninger om miljøkriminalitet. Der er ikke EU-krav om hemmeligholdelse af miljøkriminalitet. Tværtimod kræver miljøinformationsdirektivet, at offentligheden som hovedregel skal have ret til aktindsigt i sager om miljøkriminalitet.

Konventionens og direktivet krav til åbenhed på dette punkt kan sikres i lovforslaget ved at fjerne den sidste sætning i § 2 stk.3. Som nævnt af Datatilsynet bør det pointeres, hvis persondatalovens regler fraviges. Det kan indflettes i lovteksten og/eller pointeres i betænkningen fra Folketingets Miljøudvalg, at de strenge beskyttelseskrav i persondataloven § 8 ikke skal gælde for miljøoplysninger på grund af de særlige krav om åbenhed for disse oplysninger. Det vil betyde, at miljøoplysninger, der involverer persondata, skal behandles som almindelige persondata jf. persondataloven § 6.

Den generelle undtagelse fra aktindsigt betyder, at alvorlige miljø sager forbliver hemmelige, når de ikke kommer for retten, men afgøres med et bødeforelæg af politiet. Denne retstilstand er delvis begrundet i hensynet til at motivere lovovertrædere til at acceptere bødeforelæg og dermed spare anklagemyndighed og domstole for sagsanlæg. Som gevinst opnår lovovertræderen fortrolighed om sagen.

Set ud fra hensyn til miljøet er lukketheden meget u hensigtsmæssig, fordi den blokerer for straffens almenpræventive effekter. Miljøministerens bestræbelser på at opnå respekt for lovgivningen bliver unødvendigt vanskeliggjort. Desuden er det dybt paradoksalt at have åbenhed om mindre alvorlige sager og lukkethed om de alvorligste miljø sager. Der er således flere gode grunde til at opfylde konventionen og direktivets krav om åbenhed.

Note: EU-databehandlingsdirektivet 95/46/EF definerer særligt følsomme oplysninger i art.8 stk.1 og stiller særlig krav om beskyttelse for disse. Oplysninger om strafbare forhold er ikke nævnt i denne bestemmelse. Art. 8 stk.5 fastsætter nogle lempeligere krav til behandling af oplysninger om strafbare

forhold. Desuden fastsættes, at et fuldstændigt register over straffedomme kun må føres under kontrol af en offentlig myndighed. Den undtagelse fra persondataloven § 8, der kan fastsættes for miljøkriminalitet, kan derfor ikke omfatte § 8 stk. 7.

5. Særregler vildleder, selvom de klarer en formalistisk test

Jeg har i min første henvendelse om lovforslaget nævnt, at der må foretages en kritisk gennemgang af særregler, der begrænser aktindsigt. Miljøministeren svarer, at det ikke er noget problem, fordi miljøoplysningsloven i § 2 stk.2 bestemmer, at danske særregler ikke begrænser retten til aktindsigt.

Ud fra en formalistisk vurdering er jeg enig. Men der er store problemer, hvis man gerne vil undgå, at offentligheden bliver vildledt af lovreglernes ordlyd.

Ifølge produktsikkerhedsloven er alle kontroloplysninger undtaget fra aktindsigt. Det skyldes ikke noget krav fra EU-direktivet om produktsikkerhed og er i klar modstrid med EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger.

Elforsyningsloven har særlige krav om fortrolighed for at sikre lige markedsadgang uden at tage højde for de nye krav om åbenhed. EU-direktivet omfatter oplysninger om energi inklusiv rentabilitetsberegninger, økonomiske analyser og forudsætninger i forbindelse med planer og aktiviteter m.v., der vedrører miljøet. Alle energiforsyningselskaber er omfattet, og der er således ikke tale om at nogle får fordele frem for andre. Dertil kommer at gennemsigtighed er et fortrinligt middel til at fremme en fair konkurrence.

Bekendtgørelsen om registret for genteknologi giver mulighed for hemmeligholdelse efter brede kriterier, der ikke opfylder de krav om åbenhed, der følger af EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger. Oplysninger om genetisk modificerede mekanismer er udtrykkeligt omfattet af Århuskonventionen og EU-direktivet.

6. Krav til betalingsregler er ikke opfyldt (art.5)

Århuskonventionen og EU-direktivet giver mulighed for at kræve gebyrer for udlevering af miljøoplysninger. Gebyrer må ikke overskride ”et rimeligt beløb”, og myndigheder, der vil opkræve gebyrer, skal offentliggøre en liste over gebyrer med retningslinjer for anvendelsen (direktivet art.5). Betalingskrav må ikke blokere for offentlighed, og som nævnt i UNECEs guide for implementering kan medlemslande fastsætte retningslinjer om, at der ikke kræves betaling for elektronisk videregivelse eller for ikke-kommerciel brug af data.

Miljøministeren nævner, at gebyrer ifølge direktivets præambel som hovedregel ikke må overstige de faktiske omkostninger. Ministeren mener, at miljøministeriets bekendtgørelse fra 1994 om gebyrer lever op til kravene. Ministeren kommenterer ikke, at der i praksis er stillet krav om eksorbitante beløb for aktindsigt efter outsourcing af databehandling.

Miljøministeriets bekendtgørelse fra 1994 og den tilsvarende bekendtgørelse fra Trafikministeriet lever ikke op til kravene. Disse bekendtgørelser indeholder ikke nogen liste over gebyrer, de giver mulighed for at medregne driftsomkostninger ved nogle former for udtræk, og de indeholder ikke nærmere retningslinjer for anvendelsen.

Lovforslaget medtager kun kravene i direktivets art. 5 stk.1, men ikke stk.2 og 3. Opfyldelsen af disse krav kan ske ved tilføjelser i forlængelse af lovforslagets § 5 stk.3.

De høje gebyrkrav ved outsourcing af databehandling, der tilsyneladende skyldes manglende omtanke ved kontraktindgåelse, er i strid med konventionen og direktivet. Det vil være nyttigt, hvis Folketingets Miljøudvalg pointerer i betænkningen, at outsourcing af databehandling ikke må medføre højere gebyrkrav for aktindsigt.

7. Krav om klageadgang er ikke opfyldt (art.6)

Konventionen og direktivet stiller krav til medlemslandene om at sikre en hurtig adgang til at få efterprøvet afslag om indsigt (direktivet art.6). De fleste afgørelser kan klages, men det går langsomt i praksis, og der mangler en uvildig klageinstans ved afslag på aktindsigt fra ministerier, råd og nævn.

Miljøministeren henviser til principperne om genoptagelse af en sag ved den myndighed, der har givet afslag, men disse principper giver ikke borgeren et krav på efterprøvelse. Direktivets krav til klageadgang og hurtighed er ikke opfyldt.

Opfyldelsen kan fx sikres ved at gøre Miljøklagenævnet til klageorgan i tilfælde, hvor der ikke findes et andet. Det kan ske ved ændring af § 4 stk.5, 2.pkt. (stk. 5 bliver stk.6 i lovforslaget). Med hensyn til hurtigheden vil det være nyttigt, om Folketingets Miljøudvalg pointerer i betænkningen, at lovforslagets krav til hurtig myndighedsbehandling også gælder for klageorganer.

8. Krav om aktiv information er ikke opfyldt (art.7)

Konventionen og direktivet stiller nye krav om, at myndigheder aktivt skal informere om væsentlige miljøoplysninger (direktivet art.7),.

Kravene til aktiv information gælder miljøoplysninger, der er indsamlet efter 14.februar 2003. Direktivet kræver, at det i stigende grad skal ske ved elektroniske databaser, der er lettilgængelige via offentlige telekommunikationsnet. Det kan ske ved oprette link til internetsider, hvor oplysningerne findes (artikel 7 stk.6).

Miljøministeren omtaler direktivets krav på dette punkt som relativt vage og henviser til, at der skal laves en bekendtgørelse herom.

Miljøministeren har ikke kommenteret de minimumskrav til aktiv information, der følger af direktivets art. 7 stk.2:

- Retsregler, politikker, planer, programmer, tilladelser og miljøaftaler
- Rapporter om miljøets tilstand og data eller oversigter over data
- Miljøkonsekvens- og risikovurderinger om tilstanden i følgende miljøelementer: luft, atmosfære, vand, jord, landskaber, naturområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer.

Miljøministeren har heller ikke kommenteret de krav, der følger af direktivets art. 7 stk.4: Offentlige myndigheder skal ved ”overhængende trussel mod menneskers

sundhed eller mod miljøet” ... ”straks og uden ophold” udsende alle oplysninger, de er i besiddelse af”.

Denne informationspligt skal give befolkningen muligheder til at træffe forholdsregler, der kan forhindre eller begrænse følgerne. Dette krav om aktiv information, der i nogle tilfælde kan være livsvigtigt, opfyldes heller ikke i miljøministerens lovforslag.

Miljøministeren har endvidere ikke kommenteret nye krav til aktiv information, der følger af protokollen til Århuskonventionen om ”Pollutant Release og Transfer Registers”, der blev underskrevet i Kiev i 2002. Protokollen stiller nye krav om aktiv information om virksomheder, der forurener og om overførsler af forurening,

Kravene til aktiv information er helt centrale i de nye offentlighedsstrategier, der er aftalt internationalt som væsentlig redskaber i indsatsen for et bedre miljø. Disse krav bliver ikke opfyldt med miljøministerens vage tilkendegivelser om indholdet i en kommende bekendtgørelse. Lovforslagets bemærkninger tyder på, at ministeriets ambitionsniveau ikke lever op til konvention og direktiv.

Det er nødvendigt, at centrale krav, der fremgår af direktivets artikel 7, bliver indarbejdet i lovforslaget.

Kravet om at den aktive information skal ske ved stigende anvendelse af lettilgængelige databaser betyder ikke, at alle oplysninger skal være lettilgængelige her og nu, men at der skal fastsættes en plan og arbejdes målrettet på at realisere den. Gennemførelsen kan samtidigt sikre, at de mange data, der indsamles, nemt kan udnyttes til miljømyndighedernes kerneopgaver. Det er heller ikke uvæsentligt.

Konventionen og direktivet indeholder også krav om, at der med jævne mellemrum udgives rapporter (nationale, regionale og lokale) om miljøets tilstand og at disse rapporter indeholder oplysninger om miljøkvaliteten og belastninger af miljøet (direktivet art.7 stk.3). Miljøministeren henviser på dette punkt til planlovens krav om rapporter om miljøets tilstand i Danmark.

Planlovens krav omfatter kun nationale rapporter og ikke regionale og lokale, og den dækker formentlig ikke hele miljøområdet i den brede forstand, som miljøoplysningsloven omfatter. Det er dog muligt, at planloven kan klare minimumskravene på dette punkt. EU- direktivets krav om regionale og lokale rapporter gælder ”alt efter omstændighederne”. Rapporterne, der udarbejdes efter planloven kan udvides, så de dækker alle relevante områder.

9. Det skal være muligt at kontrollere miljøoplysningers kvalitet (art.8)

Direktivet stiller krav til miljøoplysningers kvalitet (art.8). I den forbindelse stilles et krav om, at offentligheden skal have mulighed for at få kendskab til metoder, der er anvendt ved prøver, målinger og analyser af forskellige miljøfaktorer (art.8 stk.2). Dette minimumskrav er opfyldt i lovforslaget § 4 b stk.2.

Ifølge direktivets artikel 2 stk.1, litra e gælder krav til åbenhed også for ”rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger”, som er anvendt ved udarbejdelse af politikker, lovgivning, planer m.v. Denne formulering findes også i lovforslagets § 3 nr.5.

Miljøministeren nævner i svaret, at ”oplysningspligt om økonomiske metodevalg m.v. falder uden for rammerne af dette lovforslag”. Med denne tilkendegivelse er der stor risiko for en indskrænkende fortolkning af lovforslagets krav vedrørende ”forudsætninger” for økonomiske analyser. Derfor er det nødvendigt, at Folketingets Miljøudvalg i betænkningen understreger, at offentligheden har ret til indsigt i præmisserne, der er anvendt ved økonomiske beregninger og analyser. Det er meget vigtigt at sikre denne mulighed for kontrol og faglig kritik.