

.....
MILJØMINISTERIET

DEPARTEMENTET

J.nr. M 1034-0364

Den 22. november 2004

Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 4 (ad L 60 – bilag 5) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den .

Spørgsmål nr. 4:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 15. november 2004 fra Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole, jf. L 60 – bilag 5.

Svar:

I henvendelsen fra Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole rejses en række spørgsmål i relation til lovforslaget, direktivet om offentlighedens adgang til miljøoplysninger og Århus-konventionen.

Jeg vil i det følgende tillade mig at besvare disse spørgsmål emneopdelt svarende til emnerne i henvendelsen:

Det er væsentligt at bemærke, at Århus-konventionen og dermed direktivet om miljøoplysninger, som gennemfører dele af konventionen, indeholder en række bestemmelser og begreber, der ikke i sig selv er klare og utvetydige og som derfor overlader et vist skøn til såvel parter i konventionen som EU-medlemslande ved gennemførelsen af bestemmelserne i national ret.

Århus-konventionen

Oluf Jørgensen finder bl.a., at lov om aktindsigt i miljøoplysninger er lovteknisk ulæseligt, og at det foreliggende lovforslag kun gør loven endnu dårligere.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger bygger på offentlighedslovens og forvaltningslovens almindelige regler og fastsætter herudover de særregler, der gælder for miljøoplysninger.

Denne implementeringsmetode blev valgt med det første direktiv om fri adgang til miljøoplysninger (90/313) fra 1994 og forsat med implementeringen af Århus-konventionen med lov nr. 447 af 31. maj 2000 og nu senest med det foreliggende lovforslag.

Denne implementeringsmetode blev valgt, fordi man så vidt muligt ønskede at bygge på offentlighedsloven og forvaltningsloven, som var kendt i forvaltningen og hos borgerne. Det skønnedes ikke hensigtsmæssigt at introducere et helt nyt regelgrundlag, der kun skulle gælde for miljøoplysninger.

Der er således tale om et valg mellem to implementeringsmetoder, som begge inderholder fordele og ulemper.

Jeg medgiver, at det kan opleves som en vanskelig tilgængelig lov, og Miljøstyrelsen vil derfor udarbejde en vejledning, der vil ligge klar i foråret 2005. Herudover vil der snarest blive udarbejdet en lovbekendtgørelse, d.v.s. en sammenskrivning af lov og ændringslove, så oplysningerne er samlet et sted.

Hvor gælder reglerne

Oluf Jørgensen finder, at definitionen på en ”offentlig myndighed” i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, som senest blev ændret ved implementeringen af Århus-konventionen er for snæver i forhold til direktivets definition i artikel 2, nr. 2. Oluf Jørgensen finder således, at private virksomheder, der fx udfører driftsopgaver eller udfører undersøgelser for det offentlige, også er omfattet af begrebet offentlige myndigheder.

I følge direktivets definition er ”Offentlige myndigheder”

- a) statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan
- b) enhver fysisk og juridisk person, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet, og
- c) enhver fysisk og juridisk person, der har offentlig ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b).

Definitionen er i alt væsenlighed den samme som Århus-konventionens definition på en offentlig myndighed – bortset fra at der i b) er tilføjet et ”enhver”. Dette må dog antages at gælde uanset om ordet ”enhver” er tilføjet eller ej. Dette er også lagt til grund ved den danske implementering af konventionen i 2000.

Ved den danske implementering i 2000 blev det lagt til grund, at definitionens litra a) og b) allerede er omfattet af § 1 i offentlighedsloven som angiver hvilken virksomhed, der er omfattet af loven og dermed af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Der var herefter alene behov for at udvide definitionen for så vidt angår litra c) og denne definition kan nu genfindes i den gældende § 1, stk. 2, i miljøoplysningsloven.

Jeg er således ikke enig i, at der er behov for at ændre loven på dette område.

Med hensyn til private virksomheder, der udfører faktisk forvaltningsvirksomhed for det offentlige er udgangspunktet her, at disse ikke er omfattet af den nugældende lovs § 1.

I forbindelse med gennemførelsen af Århus-konventionen i dansk ret i 2000 blev der imidlertid indsat en bemyndigelsesbestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 83, stk.3, hvorefter der kan fastsættes regler om, at amtsråd og kommunalbestyrelser skal være i besiddelse af miljøoplysninger om kommunal virksomhed, uanset om varetagelsen af sådanne opgaver er helt eller delvist udlagt til private virksomheder. Denne bemyndigelse er blevet udnyttet med bekendtgørelse 613 af 26. juni 2001 om kommunalbestyrelser og amtsråds pligt til at være i besiddelse af miljøoplysninger ved udlægning af kommunal virksomhed til private.

Oluf Jørgensen anfører endvidere, at direktivet og lovforslagets § 1, nr. 5 (§ 3), om at retten til miljøoplysninger omfatter oplysninger, der er i myndighedens besiddelse eller opbevares for den, må betyde, at bl.a. virksomheders egenkontrol oplysninger er omfattet af retten til aktindsigt, uanset at myndigheden ikke har bedt og fået oplysningerne fra virksomhederne.

Jeg mener ikke, der er grundlag for en så vidtgående fortolkning.

Det må antages, at reglen må forstås således, at oplysninger som opbevares for myndigheden fysisk et andet sted, er omfattet af loven. Det betyder, at f.eks. egenkontrol oplysninger hos virksomheden først er omfattet, når myndigheden har bedt om og fået oplysningerne.

Miljøoplysninger

Oluf Jørgensen mener, at der givetvis er mange andre myndigheder end miljømyndighederne, der arbejder med miljøoplysninger og at det er vigtigt at få informeret myndigheder og organer om miljøoplysningsloven og Århus-konventionen.

I forbindelse med implementeringen af Århus-konventionen i 2000 gennemførte Miljøministeriet en omfattende høring af andre relevante ministerier om Århus-konventionens betydning for deres lovgivning.

Jeg er imidlertid meget enig i, at der er et stort informationsbehov og derfor vil Miljøstyrelsen, som nævnt ovenfor udarbejde en vejledning, der retter sig mod såvel borgerne som myndighederne.

Undtagelser fra indsigt

Oluf Jørgensen mener, at direktivets artikel 4 om undtagelser fra retten til aktindsigt i sager om emissionsoplysninger er implementeret forkert, fordi direktivet også stiller krav om, at en anmodning om aktindsigt i emissionsoplysninger ikke kan afslås med henvisning til interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Direktivet stiller ikke krav om, at anmodninger om emissionsoplysninger ikke må afslås med henvisning til interne dokumenter. Direktivets artikel 4, stk. 2 anfører, at der ikke kan gives afslag på emissionsoplysninger med henvisning til artikel 4, stk. 2, litra a), d), f), g), og h). Retten til af afslå anmodninger om aktindsigt i interne dokumenter er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra e) om interne meddelelser og er således ikke omfattet af den udvidede adgang til aktindsigt i emissionsoplysninger.

Der ser derfor ikke behov for at ændre lovforslaget på dette punkt.

Oluf Jørgensen anfører at samspillet mellem persondataloven og offentlighedsregler giver anledning til nogen tvivl, og at direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger betyder, at persondatalovens regler ikke gælder fuldt ud, når personoplysninger indgår i miljøsager.

Jeg skal her henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 2.1.1 og de specielle bemærkninger til § 1, nr. 3, hvoraf bl.a. fremgår, at direktivet må forstås således, at offentliggørelse og videregivelse af personoplysninger skal respektere databeskyttelsesdirektivet og nationale regler fastsat i medfør heraf, dvs. persondataloven.

For så vidt angår straffesager har jeg bedt Justitsministeriet – som spørgsmålet hører under – om en udtalelse, og så snart den foreligger vil jeg oversende den til udvalget.

Oluf Jørgensen nævner, at der i de senere år er fastsat mange begrænsninger i offentlighedsprincippet i Danmark, og at det er nødvendigt at foretage en kritisk gennemgang af undtagelser i særregler. Oluf Jørgensen nævner som eksempler på sådanne særregler, der ikke lever op til Århus-konventionen og miljøoplysningsdirektivet, offentlighedsregler i produktsikkerhedsloven, elforsyningsloven og bekendtgørelsen om registeret for genteknologi.

Den nugældende miljøoplysningslov indeholder i § 2, stk. 2 en regel om, at retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven ikke begrænses af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gæl-

der dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

Udgangspunktet er således at aktindsigt i miljøoplysninger ikke kan begrænses af bestemmelser i anden lov end miljøoplysningsloven og dermed offentlighedsloven og forvaltningsloven. Dette gælder dog ikke EU-fastsatte bestemmelser.

For så vidt angår EU-bestemmelser må det bero på en fortolkning af EU-retten, om konkrete bestemmelser skal have forrang fremfor denne lov.

Med hensyn til de konkrete eksempler på særregler har jeg forelagt spørgsmålet for Beskæftigelsesministeriet og Erhvervs- og Økonomiministeriet, der har oplyst følgende:

”Vedr. produktsikkerhedsloven

Produktsikkerhedsloven, lov nr. 364 af 18. maj 1994 om produktsikkerhed, som senest ændret ved lov nr. 1170 af 19. december 2003, indeholder en særlig bestemmelse om aktindsigt i § 21, stk. 2.

Bestemmelsen indeholder en undtagelse fra lov om offentlighed i forvaltningen for så vidt angår oplysninger, der er indhentet til brug for myndighedens kontrol af virksomhedernes egenkontrol eller gennem den offentlige kontrol, der svarer hertil, og produktsikkerhedsmyndighedens oplysninger om virksomhedernes kvalitetscertificering. Produktsikkerhedsloven er udfærdiget i forbindelse med gennemførelse af direktivet om produktsikkerhed i almindelighed (direktiv 92/59/EØF og ændret efter direktiv 2001/95/EF).

Ovennævnte bestemmelse i lovens § 21, stk. 2, er imidlertid ikke en gennemførelse af en bestemmelse i direktivet, men er en national bestemmelse.

Den omhandlede bestemmelse i produktsikkerhedslovens § 21, stk. 2, vil derfor i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, ikke begrænse adgangen til oplysninger i medfør af miljøoplysningsloven.

Vedr. elforsyningsloven

Bestemmelsen i elforsyningslovens § 84, stk. 7, vedr. fortrolighed af kommercielt følsomme oplysninger er en implementering af artikel 12 og 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF. Bestemmelsen er dog udvidet til at gælde flere virksomheder end krævet efter direktivet.

Hensigten med bestemmelsen er at sikre lige markedsadgang for alle inden for elsektoren, eksempelvis at en virksomhed omfattet af elforsyningsloven ikke får en konkurrencemæssig fordel i forhold til andre virksomheder. Det har derimod ikke været meningen, at bestemmelsen skulle omhandle miljøforhold eller begrænse adgangen til aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger eller offentlighedsloven.

Bestemmelsen om fortrolighed i direktivet om et indre marked for elektricitet understøtter dette, da der heri tages forbehold for anden lovbestemt pligt til at videregive oplysninger.

Set i sammenhæng med § 2, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger begrænser elforsyningslovens § 84, stk. 7, efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse således ikke adgangen til oplysninger i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

En tilsvarende bestemmelse findes i naturgasforsyningslovens § 46, hvor det ovenfor anførte finder tilsvarende anvendelse.

Vedr. registeret for genteknologi

Arbejdstilsynet er ikke enig med Oluf Jørgensen i, at bekendtgørelse nr. 579 af 1. september 1987 om registret for genteknologi ikke lever op til Århuskonventionen og EU-direktivet og derfor må revideres.

Det fremgår klart af § 5 i bekendtgørelsen, at det er myndigheden, der efter en konkret vurdering afgør, om anmelderen har en så væsentlig økonomisk interesse i, at en anmodning om at holde oplysningerne fortrolige skal imødekommes. Udgangspunktet er således, at registrets oplysninger er offentligt tilgængelige, medmindre myndigheden har vurderet, at de er fortrolige efter en konkret vurdering, jf. bekendtgørelsens § 7.”

Aktindsigt i digital form

Oluf Jørgensen finder, at lovforslagets nr. 7, om at borgerne som hovedregel har ret til at få udleveret miljøoplysningen i den form eller format som de ønsker, skal præciseres, således at reglen også omfatter elektronisk kopier.

Det er rigtigt, at bemærkningerne til den nye regel ikke specificerer typen af kopier, herunder om der er tale om kopi af oplysninger på papir eller af elektroniske oplysninger.

Jeg mener umiddelbart ikke, at der foreligger nogen uklarhed.

Det skyldes, at miljøoplysningsloven omfatter oplysninger, som foreligger i en hvilken som helst form, skriftlig, elektronisk, i billed eller lyd form m.v.

Miljøstyrelsen vil præcisere dette i vejledningen til loven.

Oluf Jørgensen har endvidere tilsyneladende den opfattelse, at det er en ubetinget ret for borgerne, at få miljøoplysningen udleveret i en bestemt form.

Det er ikke tilfældet, idet direktivet fastsætter, at borgerne skal have udleveret oplysningerne i den ønskede form eller format, medmindre oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form, som er let tilgængelig for den pågældende, eller der er rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller format.

Korrekte og ajourførte miljøinformationer

Oluf Jørgensen gør gældende, at lovforslaget ikke implementerer direktivets bestemmelse om, at medlemstaterne skal formidle rapporter over miljøets tilstand.

Oluf Jørgensen finder det endvidere vigtigt at få understreget i lov eller vejledning, at myndighederne ved formidling af vigtige oplysninger i det mindste skal udforme et resumé i et ikke teknisk sprog.

Endelig ønsker Oluf Jørgensen lovforslagets § 4 b, stk. 2, ændret således, at pligten til at oplyse, efter anmodning, om metoder til måling, prøveudtagning m.v. vedr. emissioner m.v. udvides til bl.a. også at omfatte metoder til økonomiske analyser.

Med hensyn til rapporterne findes dette krav til formidling også i Århus-konventionen og ved implementeringen af konventionen i 2000 blev der indsat en bestemmelse i planloven (§ 2, stk. 3), hvorefter der mindst hvert 4 år skal udgives en eller flere rapporter, der redegør for miljøets tilstand i Danmark og for natur og miljøpolitikken.

Med hensyn til målemetoder gennemfører lovforslaget miljøoplysningsdirektivet, som ikke stiller krav om resumeer eller om oplysning om økonomiske metoder m.v.

Jeg formoder, at myndighederne i vidt omfang bestræber sig på at formidle vigtige oplysninger i et let tilgængeligt sprog og det vil også blive medtaget i vejledningen.

Med hensyn til en oplysningspligt om økonomiske metodevalg m.v. falder det uden for rammerne af dette lovforslag og jeg ser derfor ikke behov for at ændre lovforslaget på dette punkt.

Aktiv information via internettet

Oluf Jørgensen mener ikke, at lovforslaget indeholder miljøoplysningsdirektivets og Århus-konventionens krav om, at myndighederne skal organisere miljøinformation, så den aktivt og systematisk kan

spredes til offentligheden. Disse krav betyder, at myndighederne skal udnytte informationsteknologiens muligheder til at praktisere åbenhed om miljøforhold.

Oluf Jørgensen mener endvidere ikke, at lovforslagets bemyndigelsesbestemmelse giver sikkerhed for, at ministeren vil gennemføre de krav i Århus-konventionens og direktivet der for alvor peger fremad mod udvikling af demokratiet om miljøforhold.

Med hensyn til om direktivets artikel 7 om aktiv formidling af miljøoplysninger er korrekt implementeret i lovforslaget har Dicar, Journalisthøjskolen rejst det samme spørgsmål i forbindelse med høringen over lovforslaget og jeg vil derfor i det hele henvide til høringsnotatet, som er oversendt til udvalget.

Med hensyn til anvendelse af elektronisk informationsteknologi er både konventionen og direktivet relativt vagt på dette punkt. Direktivet taler om i artikel 7 om at medlemstaterne skal sikre, at myndighederne ordner miljøoplysningerne på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles, herunder navnlig elektronisk, når en sådan er til rådighed.

Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at miljøoplysninger i stigende grad findes på elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet.

Lovslaget lever således op til direktivets krav.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse om aktiv formidling af miljøoplysninger vil blive brugt til at fastsætte regler i overensstemmelse med direktivet om myndighedernes formidlingsindsats på dette område.

Tidsfrister og klageadgang

Oluf Jørgensen mener, at lovforslagets nye regel om, at sager om aktindsigt skal afgøres under hensyntagen til en evt. tidsfrist fra ansøger hurtigst muligt, skal præciseres således, at mediernes behov for dokumentation i aktuelle sager stiller særlige krav om hurtig behandling. Det bør herudover præciseres, at krav til hurtighed ikke må omgås fx ved høringer.

Jeg har forståelse for, at medierne kan have behov for dokumentation hurtigt i aktuelle sager, og jeg vil gerne præcisere dette i vejledningen.

Med hensyn til spørgsmålet om høringer, vil det ofte være nødvendigt at høre dem, der bliver berørt af aktindsigtssagen simpelt hen for at tilvejebringe det nødvendige grundlag for den myndighed, der skal afgøre aktindsigtssagen. Men det vil heller ikke efter den gældende rets-

tilstand være lovligt at iværksætte høringer med det formål at omgå kravet om hurtighed.

Oluf Jørgensen finder endvidere, at de danske klageinstanser ikke lever op til direktivets og konventionens krav om, at der skal være en hurtig adgang til at få prøvet afslag på aktindsigt ved en offentlig myndighed eller et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ. Han påpeger endvidere, at der ikke altid vil være en klageadgang ved afslag på aktindsigt fra f.eks. ministerier, råd og nævn.

Det er rigtigt, at såvel direktivet som konventionen stiller krav om, at der i tillæg til enten domstolsprøvelse eller ved et ved lov oprettet uafhængigt organ skal være adgang til en hurtig og billig procedure, hvorved borgerne kan få revurderet sit afslag på aktindsigt.

Hverken Århus-konvention eller miljøoplysningsdirektiv angiver, hvad der skal forstås ved "hurtigt". Man har derfor ved implementeringen i 2000 ikke fundet det nødvendigt at indsætte en konkret frist og det må herefter bero på en konkret vurdering af ordet set i sammenhæng med sagens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt.

Det er herefter min vurdering, at de danske regler lever op til direktivets og konventionens krav om adgang til en hurtig administrativ adgang til at få revurderet sin sag.

Med hensyn til kravet om at kunne få adgang til at få revurderet sin sag, har man ved implementeringen af konventionen i 2000 lagt til grund, at dansk forvaltningsrets almindelige remonstrationsregler (dvs. adgangen til at få sin sag genoptaget ved den myndighed, der traf afgørelsen) finder anvendelse i de tilfælde, hvor der ikke er en klageadgang opfylder dette krav. Af væsentlig betydning i praksis kan også nævnesadgangen til at forelægge sagen for Ombudsmanden og Tilsynsrådene, som også anført af Oluf Jørgensen.

Betaling for information

Oluf Jørgensen anfører, at lovforslagets § 5, stk. 3, om forbud mod at tage gebyr for adgang til registre m.v. over miljøoplysninger intet indeholder om det vigtige spørgsmål om betaling for udtræk fra elektroniske databaser. I praksis er journalister blevet mødt med eksorbitante betalingskrav, der bl.a. er begrundet med, at virksomheder, der varetager databehandlingen, kræver de høje beløb for at levere udtræk.

Hverken konvention eller direktiv indeholder noget forbud mod at tage gebyr for udlevering af kopier. Dette omfatter også elektroniske kopier.

Som Oluf Jørgensen anfører, stiller såvel direktiv som konvention krav om at gebyrer skal være rimelige. Af direktivets præambel fremgår, at dette indebærer, at gebyret som hovedregel ikke må overstige

de faktiske omkostninger ved tilvejebringelse af det pågældende materiale. I konkrete tilfælde, hvor offentlige myndigheder udleverer miljøoplysninger på et kommercielt grundlag, og hvor det er nødvendigt for at kunne sikre den fortsatte indsamling og udgivelse af sådanne oplysninger, betragtes et markedsbaseret gebyr som rimeligt.

Den nugældende miljøoplysningslov indeholder gebyrbestemmelser i § 5, stk. 2, som giver vedkommende ministre adgang til at fastsætte regler om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der er til rådighed i anden form end skriftlig form.

På Miljøministeriets område er udstedt en bekendtgørelse om dette emne, jf. bekendtgørelse 579 af 27. juni 1994, som bestemmer, at der kan opkræves gebyr for udlevering af kopi af miljøoplysninger, der foreligger i andet end skriftlig form svarende til de faktiske omkostninger ved fremstilling af kopien.

Dette er helt i overensstemmelse med såvel direktivets som konventionens krav og der er derfor ikke behov for lovændringer på dette punkt.

Med hensyn til diskussionen, om hvad der så må betragtes som et rimeligt beløb, anfører direktivet kun, at gebyrer som hovedregel ikke må overstige de faktiske omkostninger forbundet med tilvejebringelsen af det pågældende materiale.

Oluf Jørgensen anfører endeligt, at direktivet og konventionen stiller krav om at myndighedernes it-systemer indrettes, så de bliver let tilgængelige for offentligheden.

Som ovenfor nævnt er direktivet ikke meget præcist i sit krav til medlemslandene på det punkt, idet direktivet i artikel 7 alene kræver, at miljøoplysninger i stigende grad findes på elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet.

Der vil som ovenfor nævnt komme en bekendtgørelse om emnet.

Jeg er herudover fuld af fortrøstning med hensyn til udviklingen på dette område, som uden tvivl vil medføre at flere og flere miljøoplysninger bliver let tilgængelige for offentligheden via den elektroniske teknologi.