

Til medlemmerne af Miljø- og Planlægningsudvalget, 9. april 2007  
Folketinget,  
Christiansborg,  
1240 København K.

#### De hemmelige åbningsskrivelser

Når medlemmer af Folketinget beder miljøministeren om kopi af EU-Kommissionens kritiske åbningsskrivelser vedrørende Danmarks gennemførelse af EUs natur-direktiver, belærer Connie Hedegaard dem om, at skrivelserne er fortrolige. Det samme gjorde før hende miljøminister Hans Chr. Schmidt. Når andre danske borgere beder om det samme hos EU-Kommissionen, kan de -- som det nylig har vist sig -- få indsigt ikke blot i åbningsskrivelser, men også i den danske regerings svar på dem. Det sker på den måde, at papirerne pludselig bliver at finde på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Det er svært at se anden forklaring på denne forskelsbehandling end noget nær vildledning fra skiftende ministres side over for Folketinget.

Her er et par typiske minister-begrundelser for, at Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg har fået afslag: "Kommissionens åbningsskrivelse betragtes af Kommissionen som internt forhandlingsoplæg, der ikke bør udleveres" (Schmidt, 30/5/02, bilag 688). "Åbningsskrivelser er, som udvalget bekendt, fortrolige. Jeg kan derfor ikke mere konkret referere fra Kommissionens kritik af den danske gennemførelse" (Schmidt, 2/12/03, L. 15/L. 16 -- bilag 55).

Også regeringens svar omfattes af fortroligheden: "Åbningsskrivelsen er første formelle skridt i en situation, hvor Europa-Kommissionen overvejer at anlægge eventuel traktatkrænkelssag mod et medlemsland. Korrespondance mellem Kommissionen og medlemslandet i sådanne sager er ikke offentligt tilgængelig. Jeg har derfor ikke mulighed for at imødekomme udvalgets anmodning om at få oversendt regeringens svar på de to nævnte åbningsskrivelser" (Hedegaard 10/11/06, alm. del, svar på spørgsmål 4).

Fortroligheden kan udstrækkes til at gælde andre papirer, som ellers ikke er fortrolige. Miljø- og Planlægningsudvalget ønsker eksempelvis indsigt i korrespondancen mellem Kommissionen, EU-Domstolen og regeringen vedrørende Danmarks EU- forpligtelser på naturområdet. Svaret fra ministeren lyder, at korrespondancen for en væsentlig del gælder gennemførelsen af natur-direktiverne. Den vil ofte af hensyn til lovforberedende arbejde, eventuelle retssager (EU-Domstolen) eller forholdet til mellemfolkelige institutioner (EU-Kommissionen) være undtaget fra almindelig aktindsigt. Men "det er ikke uden en omfattende ressourcindsats muligt at udskille den del af ovennævnte korrespondance over de seneste mere end 20 år, som direkte kan oversendes til udvalget". (Schmidt, 20/12/02, bilag 348).

Den 11. December 2006 sendte en fugleinteresseret privatperson i Hillerød en mail til EU-Kommissionen og bad om kopi af dens to åbningsskrivelser til Danmark fra juli 2006 om fugledirektivet og habitatdirektivet, begge skrivelser omtalt i en samtidig pressemeddelelse fra Kommissionen. Eventuelle svar fra Danmarks regering ville vedkommende også gerne have kopi af. Den 22. december sendte miljøminister Connie Hedegaard Miljø- og Planlægningsudvalget både åbningsskrivelser og svar, og samme dag kunne papirerne læses på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside. Ministeren forklarede i et ledsagebrev til udvalget:

"Europa-Kommissionens hidtidige praksis har været, at åbningsskrivelser og svar herpå ikke måtte offentliggøres, hvorfor sådanne dokumenter i Danmark især ud fra hensynet til EU-samarbejdet har været undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13. Europa-Kommissionen (DG-Miljø) har imidlertid på baggrund af en anmodning om aktindsigt i ovennævnte åbningsskrivelser meddelt EU-repræsentationen i Bruxelles, at DG-Miljø ikke vil modsætte sig aktindsigt i disse to åbningsskrivelser. Miljøministeriet har på den baggrund besluttet at offentliggøre såvel åbningsskrivelser som regeringens svar". Eller som det udtrykkes på

Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside: "Europa-Kommissionen har ændret holdning til offentlighedens adgang til åbningsskrivelser...Så vil regeringens svar selvfølgelig også være offentligt tilgængelige".

Den 21. januar i år kontaktede en anden fugleinteressert privatperson EU-Kommissionen og bad om kopi af en åbningsskrivelse fra juli 2003 om mangelfuld gennemførelse af habitat-direktivet og mangelfuld anvendelse deraf i Tøndermarsken samt svaret herpå. Den 26. marts lå papirerne på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside, hvor man også kunne læse: "Miljøministeriet har på linje med åbningsskrivelser og svar herpå fra 2006 besluttet at offentliggøre en åbningsskrivelse fra 2003 og svaret herpå".

Når EU-Kommissionen bliver bedt om aktindsigt i dens egne dokumenter, skal den begrunde et eventuelt afslag. Det kan være svært. Hvilke begrundelser kan den finde i Forordning 1049/2001 om offentlig adgang til EU-institutionernes dokumenter? Denne forordning har været fulgt af Kommissionen siden dens ikrafttræden i december 2001, hvilket fremgår af Kommissionens afgørelse af 5. december 2001 vedrørende interne regler (C(2001) 3714). Det er ikke let at finde anden begrundelse end risikoen for, at aktindsigten måske kan underminere en eventuel retssag (forordningens artikel 4.2). Hvor mange åbningsskrivelser om et emne som det større eller mindre sammenfald mellem fællesskabets og den nationale lovgivning kan det?

Desuden skal der ses bort fra risikoen, hvor den måtte findes, hvis den offentlige interesse i, at der bevilges aktindsigt, vurderes som vigtig (artikel 4.2). Og sådan må man da vist karakterisere offentlighedens, herunder også Folketingets, mulighed for at følge med i, hvordan EU-direktiver, som Danmark har været med til at forhandle og traktatligt er forpligtet til at overholde, bliver respekteret i dansk ret. Har EU-Kommissionen ikke selv en begrundelse for at afslå, meddeler den det til det pågældende medlemsland og sender dermed sorteper videre. Medlemslandet kan nemlig modsætte sig offentliggørelse af sine svar (artikel 4.5), men kommer dermed til at stå som nejsigeren, der skal forklare sig.

Det usandsynlige i, at EU-kommissionen som påstået på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside, skulle have ændret holdning til offentlighedens adgang til åbningsskrivelser, underbygges af, at der eksempelvis i EU-landet Sverige ikke i adskillige år har været problemer med at få fuldt indblik i en tilsvarende EU-kritik af den måde, svenske myndigheder forholder sig til natur-direktiverne på. EU-Kommissionen må formodes at have den allerstørste interesse -- og at have haft den længe -- i at se åbningsskrivelser give den offentlige debat om mulige, nationale forsyndelser mod fællesskabets naturlovgivning et indsigtsfuldt grundlag.

På den anden side har regeringer, in casu Danmarks, en åbenbar interesse i, at der ikke bevilges aktindsigt, især hvis EU-Kommissionen kan få skylden for åbningsskrivelsernes lukkethed. Det giver mulighed for at bagatellisere den rejste kritik og gør det nemmere gennem årene at holde spørgelystne politikere hen med forsikringer om, at alt er såre godt. Der er stadig en række åbningsskrivelser om naturdirektiverne og regeringens svar derpå, som hemmeligholdes. Dem kan Folketinget måske få aktindsigt i ved at spørge -- ikke miljøministeren, men Bruxelles.

Med venlig hilsen,

Rosemary Goddard,  
Skovvejen 41,  
4050 Skibby