



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

J.nr. 2020-5688
Den 18. marts 2020

Sendt til post@ombudsmanden.dk

Vedr. Miljø- og Fødevareministeriets afgørelser af 26. og 30. september 2019 om delvist afslag på aktindsigt i Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser til havbrug (dok.nr. 19/06141-4/SH)

Miljø- og Fødevareministeriets departement har modtaget henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand af 20. januar 2020, hvor der anmodes om, at Miljø- og Fødevareministeriet tager stilling til klage fra Kromann Reumert på vegne af Dansk Akvakultur og dels havbrugsvirksomhederne Aquapri A/S, Bisserup Havbrug AFT ApS, Hjarnø Havbrug A/S, Musholm A/S og Snaptun Fisk Export A/S.

Indledningsvis skal vi dog beklage, at Miljø- og Fødevareministeriets departement ikke har besvaret henvendelsen af 20. januar tidligere. En sagsstyringsfejl har desværre betydet, at vi først er blevet opmærksom herpå i forbindelse med ombudsmandens seneste henvendelse i sagen af 10. marts 2020.

Departementet har nu haft lejlighed til at gennemgå Kromann Reumerts henvendelse med bilag af 10. december 2019. Henvendelsen giver ikke departementet anledning til yderligere undersøgelser, herunder til at genoptage og ændre afgørelserne af hhv. 26. og 30. september (sendt ved mail af 2. oktober 2019). I det følgende redegøres nærmere for departementets stillingtagen til de af Kromann Reumert anførte synspunkter.

1. Supplerende bemærkninger til sagens baggrund

Vi forstår Kromann Reumerts henvendelse således, at der klages over afgørelser dateret hhv. 26. og 30. september 2019, og som er truffet af Miljø- og Fødevareministeriets departement. Afgørelserne angår aktindsigt i Kammeradvokatens rapport af 2. juli 2019 om placeringstilladelser til havbrug samt genoptagelse af disse afgørelser.

Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser til havbrug er bestilt af Miljø- og Fødevareministeriets departement og udgør rådgivning af departementet. En sammenfatning af rapporten er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 4. juli 2019 og er derved offentliggjort.

Departementet har løbende drøftet de problemstillinger, som indgår i rapporten med Miljøstyrelsen, som er den ansvarlige myndighed for placeringstilladelser til

havbrug. Departementet har dog først den 29. oktober 2019 udleveret Kammeradvokatens rapport til Miljøstyrelsen (bilag A).

Kromann Reumert anmodede den 20. september 2019 Miljøstyrelsen om aktindsigt i Kammeradvokatens rapport på vegne af dels Dansk Akvakultur og dels havbrugsvirksomhederne Aquapri A/S, Bisserup Havbrug AFT ApS, Hjarnø Havbrug A/S, Musholm A/S og Snaptun Fisk Export A/S (bilag 11). Kromann Reumert gjorde i den forbindelse bl.a. gældende, at ansøgerne havde retskrav på fuld aktindsigt, og at forvaltningslovens § 14, nr. 3, ikke var anvendelig. Kromann Reumert henviste til, at det ville være helt uforeneligt med grundlæggende forvaltningsretlige regler, hvis en myndighed skulle kunne undtage en del af administrationsgrundlaget og dermed grundlaget for en konkret sagsbehandling i en konkret sag. Da Miljøstyrelsen ikke på dette tidspunkt var i besiddelse af rapporten, videresendte styrelsen anmodningen om partsaktindsigt til departementet ved mail af 25. september 2019 (bilag 12).

Departementet har ved afgørelser dateret hhv. 26. og 30. september 2019 afvist anmodningen om partsaktindsigt under henvisning til, at departementet ikke er ansvarlig myndighed for placeringstilladelser og derfor heller ikke træffer afgørelser i sager angående havbrugene. Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt finder dermed ikke anvendelse. Departementet behandlede i stedet henvendelsen som en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven og meddelte delvis aktindsigt i rapportens faktiske oplysninger (bilag 15-18). Afslag i rapportens øvrige oplysninger blev meddelt under henvisning til undtagelsesreglen om brevveksling med sagkyndige om retssager¹. Da Dansk Akvakultur og Bisserup Havbrug AFT ApS allerede havde søgt om aktindsigt, blev henvendelsen i disse tilfælde behandlet som en anmodning om genoptagelse, som blev afslået (bilag 13-14).

Departementet har endvidere den 30. oktober 2019 orienteret Kromann Reumert om, at Kammeradvokatens rapport var blevet udleveret til Miljøstyrelsen. Departementet vurderede i den forbindelse, at udlevering af rapporten til Miljøstyrelsen ikke gav anledning til at genoptage anmodninger om aktindsigt i rapporten fra hhv. Dansk Akvakultur og de 5 havbrugsvirksomheder (bilag B).

2. Kammeradvokatens rapport udgør en del af grundlaget for afgørelsessagerne

Kromann Reumert anfører, at Kammeradvokatens rapport er omfattet af aktindsigt, da Miljøstyrelsens skrivelser af 4. juli 2019 til havbrugsvirksomhederne udgør afgørelser efter forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Departementet lægger til grund, at Kromann Reumerts klage angår departementets afgørelse om aktindsigt i Kammeradvokatens rapport. Departementet fastholder på den baggrund, at departementet ikke er ansvarlig myndighed for placeringstilladelser og derfor heller ikke træffer afgørelser i sager angående havbrugene. Det er efter departementets opfattelse uvedkommende for

¹ § 10, nr. 4, i den dagældende offentlighedslov (lov nr. 572/1985), som miljøoplysningsloven (lbkg. nr. 980 af 16. august 2017) henviser til samt § 27, nr. 4, i den nugældende offentlighedslov (lov nr. 606/2013).

departementets afgørelse om partsaktindsigt i Kammeradvokatens rapport, om Miljøstyrelsen har truffet afgørelser, der vedrører havbrugens forhold. Det er også uvedkommende, om Miljøstyrelsen var i besiddelse af Kammeradvokatens rapport eller ej på dette tidspunkt, jf. dog bilag A og afsnit 3 nedenfor.

Departementet bemærker også for god ordens skyld, at departementet ikke er enig i Kromann Reumerts synspunkt, om den retlige karakter af Miljøstyrelsens breve. Dette anses imidlertid for irrelevant for sagen ved ombudsmanden, hvorfor der ikke er redegjort yderligere herfor.

3. Miljøstyrelsens adgang til rapporten

Kromann Reumert anfører, at Miljøstyrelsen må have været i besiddelse af Kammeradvokatens rapport, da skrivelserne blev sendt den 4. juli 2019.

Kromann Reumert henviser bl.a. til følgende passage i Miljøstyrelsens skrivelse af 4. juli 2019 til AquaPri (bilag 2):

"Miljøstyrelsen vurderer, i overensstemmelse med en vurdering fra Kammeradvokaten, at en lovliggørelse af placeringstilladelserne for Onsevig, Fejø og Skalø havbrug for nærværende kan afvente domstolenes afgørelse."

Kromann Reumert anfører, at det ikke følger af Kammeradvokatens sammenfatning (bilag 6), at lovliggørelse af placeringstilladelse kan afvente domstolenes afgørelse, og at sammenfatningen ikke angiver havbrugenes navne. Kromann Reumert udleder på den baggrund, at Miljøstyrelsen på dette tidspunkt var i besiddelse af Miljøstyrelsens rapport.

Kromann Reumert henviser også til, at Miljøstyrelsens breve til havbrugsvirksomhederne blev fremsendt dagen efter, at sammenfatningen af Kammeradvokatens rapport er dateret.

Departementet bemærker, at Miljøstyrelsen først fik udleveret rapporten den 29. oktober 2019, jf. bilag A.

Departementet bemærker endvidere, at spørgsmålet om udsættelse af sagsbehandling er behandlet i sidste afsnit i Kammeradvokatens sammenfatning (bilag 6). Departementet læser således det citerede afsnit fra Miljøstyrelsens skrivelse af 4. juli 2019 som en henvisning hertil.

Endeligt skal departementet oplyse, at Miljøstyrelsen blev bedt om at hastebehandle breve til havbrugsvirksomhederne, således at Folketinget og de berørte parter fik besked om Kammeradvokatens konklusioner samtidigt. Det var således et bevidst valg, at havbrugsvirksomhederne blev orienteret straks af den ansvarlige myndighed frem for via pressen eller på anden vis.

4. Brevveksling med sagkyndige om retssager

Kromann Reumert anfører, at ministeriet har anvendt undtagelsesreglen om brevveksling med sagkyndige om retssager forkert.

Ministeriet fastholder, at bestemmelsen er anvendt korrekt, og at Kammeradvokatens rapport har en sådan karakter, at rapporten er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse, herunder at rapporten angår juridiske tvivlsspørgsmål, hvor der er en tilstrækkelig grad af sandsynlighed for et sagsanlæg.

Departementet henvises i den forbindelse til bilag 11, hvori Kromann Reumert anfører følgende:

”På baggrund af ovenstående bemærkninger tager jeg forbehold for de ovennævnte havbrugsvirksomheders retsstilling i enhver henseende, ligesom jeg tager forbehold for at rette et erstatningskrav mod Miljøstyrelsen for det økonomiske tab, som havbrugsvirksomhederne vil blive påført som følge af Miljøstyrelsens hidtidige og igangværende sagsbehandling i disse sager.”

Departementet bemærker, at det som følge af den organisatoriske og økonomiske sammenhæng mellem hhv. departementet og Miljøstyrelsen, er uden betydning for vurderingen ovenfor, at forbeholdet om erstatningskrav er rettet mod styrelsen.

Såfremt ombudsmanden ønsker en nærmere redegørelse for, hvorfor rapporten efter departementets opfattelse er undtaget for aktindsigt, foreslår departementet, at rapporten oversendes til ombudsmanden med departements vurdering i en særskilt og fortrolig mail, og som derfor ikke tilgår Kromann Reumert.

5. Afkald på beskyttelsen efter undtagelsesbestemmelsen

Kromann Reumert anfører, at departementet har givet afkald på den beskyttelse, der begrundes, at rapporten delvist kan undtages for aktindsigt, i medfør af bestemmelsen om brevveksling med sagkyndige om retssager. Kromann Reumert henviser i den forbindelse til, at der er offentliggjort en sammenfatning (bilag 6), der indeholder Kammeradvokatens overordnede overvejelser og konklusioner vedrørende gyldigheden af havbrugenes placeringstilladelser.

Departementet bemærker, at der er udarbejdet et selvstændigt sammendrag, som alene og yderst kortfattet gengiver rapportens konklusioner.

Den samlede rapport er et omfattende dokument, der adskiller sig væsentligt fra sammenfatningen, herunder i form af rådgivning, vejledning og overvejelser om de emner, der fremgår af sammenfatningen. Departementet afviser dermed, at rapportens indhold allerede er offentliggjort. Beskyttelseshensynet bag undtagelsesbestemmelsen om brevveksling med sagkyndige om retssager er derfor efter departementet vurdering ikke opgivet ved offentliggørelsen af sammenfatningen.

Departementet bemærker for god ordens skyld, at udlevering af rapporten til Miljøstyrelsen heller ikke indebærer, at oplysningerne må anses for afgivet til en udenforstående under omstændigheder, hvor det måtte stå myndigheden klart, at den opgav (prisgav) det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.

Der henvises i den forbindelse til, at Miljøstyrelsen er den relevante kompetente myndighed, og at Miljøstyrelsens interesse i rapporten og i at denne holdes fortrolig

må sidestilles med departementets. Der henvises som ovenfor til den organisatoriske og økonomiske sammenhæng mellem hhv. departementet og Miljøstyrelsen.

6. Retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med ministeriets afslag på aktindsigt

Kromann Reumert vurderer, at det må anses for uforeneligt med grundlæggende forvaltningsretlige regler, hvis en myndighed i forhold til hele sagsområdet skal kunne undtage sagsbehandlingsgrundlaget og de almindelige sagsbehandlingsskridt fra adgangen til aktindsigt for de berørte virksomheder.

Departementet bemærker hertil, at Kammeradvokatens rapport udgør rådgivning, men ikke er udtryk for myndighedsbehandling.

Kammeradvokaten har vurderet, at der er uorden i placeringstilladelserne til de eksisterende havbrug, herunder som følge af manglende iagttagelse af habitatdirektivet, jf. den offentliggjorte sammenfatning (bilag 6). Miljøministeren har på den baggrund bedt Miljøstyrelsen om at gennemgå sagerne enkeltvis bl.a. med henblik på at undersøge, om der er meddelt tilladelser uden forudgående habitatvurdering.

Fører Miljøstyrelsens gennemgang af tilladelserne til, at der skal træffes en forvaltningsretlig afgørelse, vil denne afgørelse naturligvis blive truffet på baggrund af den enkelte afgørelsessags konkrete faktiske og retlige omstændigheder. De implicerede havbrug vil blive inddraget i Miljøstyrelsens sagsbehandling i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper, herunder reglerne om partshøring, konkret begrundelse, saglighed, proportionalitet mv. Havbrugene vil dermed også blive inddraget i de retlige grundlag, som Miljøstyrelsen måtte træffe afgørelse på baggrund af.

Endelig vil der også være klageadgang og søgsmålsret forbundet med Miljøstyrelsens eventuelle afgørelser, hvorved der vil kunne ske prøvelse af, om Miljøstyrelsens vurderinger er korrekte.

Det forhold, at Kammeradvokatens rapport er undtaget for aktindsigt, er derfor ikke forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder som anført af Kromann Reumert.

7. Klageadgang

Det er departementets vurdering, at der ikke er klageadgang i afgørelserne om afslag på aktindsigt i Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser til havbrug. Departementet henviser til, at rapporten ikke indgår i sagsgrundlaget for en afgørelse, som departementet træffer afgørelse i. Aktindsigtsafslagene er således meddelt som led i en ikke-afgørelsessag, og som der ikke er mulighed for at indbringe for en højere administrativ myndighed. Dette burde have fremgået af de pågældende afgørelser.

Departementet har beklageligvis i afgørelser af 15. og 16. juli 2019 angivet, at afgørelserne kunne indbringes for Miljø- og Fødevarerklagenævnet i medfør af miljøoplysningslovens regler. Det er som ovenfor anført ikke tilfældet.

Departementet har konstateret fejlen efter den angivne klagefrists udløb, hvorfor der ikke er foretaget yderligere skridt med henblik på at berigtige forholdet. Departementet skal dog beklage, at Kromann Reumert ikke modtog den korrekte klagevejledning.

8. Spørgsmål mv.

Departementet står naturligvis til rådighed, hvis sagen giver anledning til yderligere spørgsmål, herunder hvis ombudsmanden vurderer, at det er nødvendigt at modtage kopi af Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser til havbrug med henblik på at tage stilling til Kromann Reumerts henvendelse.

Kopi af departementets svar til ombudsmanden er sendt til Kromann Reumert.

Med venlig hilsen

Peter Hallenberg
Konstitueret Kontorchef
Miljø- og Fødevareministeriet