



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2024-23

**Ministerium
udleverede oplysninger
i lovgivningssag på
baggrund af ny afvejning
efter miljøoplysnings-
lovens § 2, stk. 3**

Resumé

20. september 2024

En journalist havde fået afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Ekspertgruppen for en grøn skattereform og eksterne aktører, med henvisning til at dokumenterne indgik i en lovgivningssag omfattet af miljøoplysningsloven og § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Forvaltningsret

11241.1

12.2

1.9

Ombudsmanden var enig i, at dokumenterne måtte anses for tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt og dermed som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven. Ombudsmanden lagde vægt på, at ekspertgruppens lovgivningssag – i modsætning til, hvad der kan være tilfældet for en sag i et ministerium – ikke var startet op forud for lovgivningsprojektet og heller ikke havde nær sammenhæng med den løbende virksomhed i en forvaltningsmyndighed. Alt materiale i sagen var derfor som udgangspunkt omfattet af lovgivningssagen. Det gjaldt også for dokumenter udvekslet med medlemmer af følgegruppen til ekspertgruppen og eksterne aktører i øvrigt. Hertil kom, at dokumenterne efter deres indhold havde tilknytning til de opgaver, som efter kommissoriet var henlagt til ekspertgruppen.

Under sin behandling af sagen bad ombudsmanden Skatteministeriet om at redegøre for anvendelsen af afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, i forhold til en række dokumenter, der havde været udvekslet med eksterne aktører, der ikke var en del af følgegruppen. Efter en fornyet vurdering og afvejning af hensynet til journalistens interesse i at få aktindsigt over for hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces i forbindelse med lovgivningsprojektet vurderede ministeriet, at der skulle gives indsigt i nogle af dokumenterne. Det gjaldt bl.a. en henvendelse fra en privat konsulentvirksomhed med spørgsmål om EU-retlige krav til indretning af en CO₂-afgift og ministeriets svar på henvendelsen samt to dokumenter, som var offentligt tilgængelige.

Ombudsmanden tilsluttede sig ministeriets fornyede vurdering efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

(Sag nr. 24/00463)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Du anmodede den 9. januar 2024 Skatteministeriet om aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Ekspertgruppen for en grøn skattereform og eksterne aktører, herunder Landbrug & Fødevarer.

Skatteministeriet videresendte din anmodning til sekretariatet for Ekspertgruppen for en grøn skattereform.

Sekretariatet meddelte dig den 11. januar 2024 afslag på aktindsigt med henvisning til, at der er tale om en lovgivningssag. Sekretariatet vurderede, at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller efter meroffentlighedsprincippet.

Mine anmodninger om udtalelser i sagen er besvaret af Skatteministeriet, da ekspertgruppens dokumenter blev overført til ministeriet efter ekspertgruppens endelige afrapportering den 21. februar 2024.

I en udtalelse af 18. marts 2024 har Skatteministeriet uddybet, at de dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Skatteministeriet har i forlængelse heraf – som svar på min supplerende høring af 13. maj 2024 – i en udtalelse af 26. juni 2024 redegjort nærmere for myndighedernes anvendelse af afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, i forhold til en række nærmere angivne dokumenter, som er udvekslet med eksterne aktører. Efter en fornyet vurdering og afvejning af hensynet til din interesse i at få aktindsigt over for hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces har ministeriet vurderet, at der bør gives indsigt i visse dokumenter.

Skatteministeriet har efterfølgende desuden vurderet, at der bør gives indsigt i en yderligere akt, jf. ministeriets brev af 19. august 2024.

Ekspertgruppen for en grøn skattereform blev nedsat på baggrund af Aftale om grøn skattereform af 8. december 2020 og fik i sit kommissorium til opgave bl.a. at udforme modeller til en ensartet CO2e-regulering, herunder til en mere ensartet CO2e-afgift.

Af kommissoriet fremgår det, at kommissionen vil bestå af en ekstern formand og fem eksterne medlemmer, at afdelingschefer fra henholdsvis Skatteministeriet, Finansministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet samt Fødevarerministeriet vil deltage i drøftelserne, og at ekspertgruppen vil få stillet et uafhængigt sekretariat til rådighed bestående af embedsmænd fra de involverede ministerier, hvor formandskabet varetages i fællesskab af Skatteministeriet og Finansministeriet. Det fremgår endvidere af kommissoriet, at der etableres en følgegruppe til ekspertgruppen bestående af bl.a. Landbrug & Fødevarer, som kan bidrage med aktuel og relevant viden og sparring til ekspertgruppens arbejde om bl.a. den teknologiske udvikling, incitamenter og økonomiske forhold. Derudover fremgår det, at ekspertgruppen kan benytte sig af eksterne eksperter, herunder ved bestilling af eksterne analyser.

Ekspertgruppen afgav den 8. februar 2022 sin første af to delrapporter med anbefalinger om en ensartet CO₂e-afgift på industri mv. Ekspertgruppen afgav den 21. februar 2024 sin anden delrapport, der bl.a. præsenterer modeller for en CO₂e-afgift på landbruget. Begge rapporter er offentligt tilgængelige.

Det er din opfattelse, at det materiale, du har anmodet om aktindsigt i, ikke indgår i en lovgivningssag. Du henviser til, at ekspertgruppens arbejde består i en udregning af det faglige grundlag, inden selve lovgivningsprocessen kan gå i gang.

Du mener derudover, at det er i offentlighedens interesse at få kendskab til eksterne aktørers eventuelle forsøg på at få indflydelse på ekspertgruppens arbejde, fordi arbejdet drejer sig om at udrede det faktiske grundlag for landbruget og en mulig CO₂e-afgift, som får afgørende betydning for fremtidige udledninger af klimaskadelige drivhusgasser fra landbruget.

2. Retsgrundlag

2.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Det følger af det anførte, at en aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

En konsekvens heraf er bl.a., at bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Bestemmelsen fastsætter, at adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bestemmelsen indeholder endvidere en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering. Den konkrete afvejningsregel indebærer således, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at afslå aktindsigt, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

Miljøoplysningsloven gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. I den forbindelse udgør afvejningsreglen i lovens § 2, stk. 3, en implementering af dette direktivs artikel 4, stk. 2, om undtagelser fra offentlig adgang til miljøoplysninger.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis efter direktivets artikel 4, at artikel 4 tilsigter bl.a. at imødekomme de offentlige myndigheders behov for at råde over et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser. Det fremgår også, at afslag på aktindsigt forudsætter, at udbredelse til offentligheden konkret og faktisk skal kunne skade de interesser, der er beskyttet, idet risikoen for skadevirkninger ved offentliggørelse med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk, jf. sag C-234/22, Roheline Kogukond, ECLI:EU:C:2024:211, præmis 35 og 38.

I sag C-619/19, Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2012:71, udtalte EU-Domstolen endvidere bl.a. følgende om afvejningsreglen i artikel 4:

”59. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at denne afvejning skal foretages ved faktisk at foretage en særskilt undersøgelse af enhver situation, der forelægges de kompetente myndigheder i forbindelse med en anmodning om adgang til miljøoplysninger indgivet på grundlag af direktiv 2003/4, uden at det udelukkes, at den nationale lovgiver ved en generel bestemmelse fastlægger kriterier, som kan lette denne sammenlignende vurdering af de pågældende interesser (...).

...

62. Det fremgår af første betragtning til direktiv 2003/4, at der blandt de grunde, der kan tale for en udbredelse, og som en myndighed under alle omstændigheder skal tage hensyn til ved afvejningen af de pågældende interesser, indgår 'større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og [...] et bedre miljø' (...).

65. Det bemærkes navnlig, at selv om oplysninger, der fremgår af en intern meddelelse – med henblik på formålet om for offentlige myndigheder at skabe et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser – ikke gyldigt kunne udbredes på tidspunktet for anmodningen om adgang, kan en offentlig myndighed derimod, på grund af den tid, der er gået, siden de blev udarbejdet, være foranlediget til at antage, at de er blevet historiske, og at de derfor har mistet den følsomme karakter, der var knyttet til dem, når der er forløbet en vis tid, siden de blev udarbejdet (...).”

I sag C-84/22, Right to Know, ECLI:EU:C:2023:910, udtalte EU-Domstolen, at der skal ske "en snæver afgrænsning" af de interesser, der taler for og imod udlevering af oplysninger efter afvejningsreglen i tilfælde, hvor der er tale om en undtagelsesbestemmelse af særlig stor rækkevidde. EU-Domstolen udtalte også, at den kompetente nationale myndighed i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2003/4 altid skal undersøge, om visse krævede oplysninger kan adskilles fra dem, der er omfattet af den anvendelige undtagelse fra retten til adgang, således at den kan foretage en delvis udlevering.

Endvidere må den nedenfor omtalte bestemmelse i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., om lovgivningssager ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, hvorefter medlemsstaterne kan bestemme, at definitionen af offentlige organer ikke omfatter organer, der udøver lovgivende myndighed, jf. herom sag C-204/09, Flachglas Torgau GmbH, ECLI:EU:C:2012:71, hvor EU-Domstolen udtalte bl.a. følgende om dette begreb:

”43. Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 har til formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte egnede regler med henblik på at sikre en korrekt afvikling af proceduren for vedtagelse af love under hensyntagen til den omstændighed, at oplysning til borgerne inden for hver enkelt medlemsstat normalt er tilstrækkeligt garanteret inden for rammerne af lovgivningsproceduren.

...

49. Disse betragtninger fører derfor til at anlægge en funktionel fortolkning af begrebet 'organer og institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed', hvorefter de ministerier – som i medfør af national ret har ansvaret for at forberede lovforslag, at fremsætte dem for parlamentet og deltage i lovgivningsproceduren, navnlig i form af fremsættelse af udtalelser – kan anses for at henhøre under denne definition som omhandlet i og ved anvendelsen af direktiv 2003/4.”

2.2. Offentlighedsloven fra 1985

§ 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

”§ 2. (...) Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.”

For så vidt angår den nærmere rækkevidde af bestemmelsen henvises der i bestemmelsens forarbejder til beskrivelsen af gældende ret (den tilsvarende bestemmelse fandtes i § 6, stk. 2, i 1970-offentlighedsloven) i Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978). Jeg henviser til bemærkningerne til § 2, stk. 2, i lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985, Folketingstidende, 1985/86, tillæg A, sp. 208.

Af betænkningen (s. 115) fremgår det, at bestemmelsens formål navnlig er at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående organer, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning (1970-offentlighedslovens § 5, nr. 2) og må derfor ses som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Det fremgår endvidere af betænkningen (s. 100), at bestemmelsen navnlig tager sigte på dokumenter i en lovsag, der hidrører fra lovforberedende udvalg og kommissioner samt fra underordnede myndigheder og private organisationer.

I Niels Eilschou Holm, Offentlighedsloven med kommentarer (1971), s. 98, er det anført, at bestemmelsen omfatter bl.a. udtalelser fra organisationer og fra underordnede myndigheder og institutioner samt betænkninger eller redegørelser fra sagkyndige udvalg, arbejdsgrupper mv., der har fået til opgave at tage stilling til lovgivningsspørgsmål.

Bestemmelsens anvendelsesområde er senere beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, hvor bl.a. følgende er anført (s. 453 ff.):

”4. Sager om lovgivning

...

4.2. Almindelige bemærkninger

...

Bestemmelsen hjemler (...) en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt. Efter et lovforslag er fremsat, er der adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler.

...

4.5. Nærmere om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivnings-sag

I det omfang en sag (...) har karakter af en lovgivningssag, opstår spørgsmålet om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen og dermed er undtaget fra aktindsigt. Forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke noget nærmere herom.

Ombudsmanden har imidlertid taget stilling til det nævnte spørgsmål i FOB 1991, side 47.

...

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument indgår i en lovgivningssag, er således i almindelighed, *om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.*

...

I de (mange) tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed i en sag alene tager stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af et lovforslag – og hvor dette spørgsmål således ikke indgår i eller har tilknytning til en anden mere generel sag – vil ombudsmandens kriterium ikke som sådan have afgørende betydning, da samtlige dokumenter i en sådan sag i almindelighed vil indgå i lovgivningssagen, idet de vil være tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Der kan eksempelvis tænkes det 'særlige' tilfælde, hvor et lovgivningsprojekt er henlagt til et lovforberedende udvalg, der som en selvstændig myndighed, skal befatte sig med dette projekt. I et sådant tilfælde vil i almindelighed alt udvalgets materiale indgå både principielt og reelt i en

lovgivningssag, og derfor vil samtlige dokumenter være undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt.

I den forbindelse skal det bemærkes, at der kan tænkes den situation, at en sag ikke fra starten kan betragtes som en lovgivningssag, da der ikke foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Hvis et sådant præcist lovgivningsprojekt imidlertid foreligger på et senere stadium i processen, opstår spørgsmålet, om de dokumenter, der er tilvejebragt på et tidspunkt, hvor sagen (endnu) ikke havde karakter af en lovgivningssag, bliver omfattet af § 2, stk. 1, 3. pkt., på det tidspunkt, hvor sagen skifter karakter til en lovgivningssag. Det må antages, at de pågældende dokumenter, der er udarbejdet på et tidligt stadium i processen, normalt ikke kan undtages med henvisning til den nævnte undtagelsesbestemmelse, da dokumenterne ikke vil opfylde det ovennævnte kriterium om, at de skal være 'tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt'. Sådanne dokumenter kan dog efter omstændighederne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, da dokumenterne vil kunne røbe, hvilke initiativer af lovgivningsmæssig karakter, som regeringen agter at tage."

3. Praksis

I forhold til afgrænsningen af begrebet "lovgivningssag" i § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven, og hvilke dokumenter der kan henregnes til en sådan sag, udtalte ombudsmanden i [FOB 1991.47](#) bl.a. følgende:

"Ved fortolkningen af udtrykket 'sager om lovgivning' og den heraf følgende undtagelse må det afgørende efter min mening være undtagelsesbestemmelsens formål, sammenholdt med lovens ordning i øvrigt. Formålet er at beskytte den politiske beslutningsproces. Offentlighedsloven indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse heraf. I stedet er der på begrænsede områder, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, gjort undtagelse til beskyttelse af netop denne, eller netop denne del af den politiske beslutningsproces. Jeg henviser ud over § 2, stk. 2 [nu § 2, stk. 1, 3. pkt.], til bestemmelserne i lovens § 10, nr. 1, og § 10, nr. 2. Denne lovgivningsteknik indebærer efter min mening, at sagsbegrebet i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces.

...

Hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces – som må være afgørende i tvivlstilfælde – vil formentlig normalt stå stærkere, når

projektet stadig er i live og ønskes forelagt for Folketinget, end i situationer hvor der begæres aktindsigt i et opgivet projekt.

...

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2, kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidkrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed.

4. Hvis begæringen om aktindsigt utvivlsomt omfatter en sag om lovgivning i ovennævnte forstand, foreligger der spørgsmål om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen. Der vil navnlig kunne være tvivl i tilfælde, hvor det aktuelle lovgivningsinitiativ er en udløber af en mere omfattende sag, og/eller hvor lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse.

Efter min opfattelse vil udtrykket sager om lovgivning i offentlighedslovens § 2, stk. 2, i overensstemmelse med det ovenfor omtalte fortolkningsprincip normalt kun omfatte dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Jeg henviser i den forbindelse også til motiverne til offentlighedslovens § 2, stk. 2. (...). Der er tale om dokumenter, som forudsætter eksistensen af et bestemt, nærmere angivet lovgivningsprojekt, og som er udarbejdet som led i den pågældende myndigheds eller institutions deltagelse i lovgivningsprocessen.”

Senere udtalte sætteombudsmanden i en udtalelse af 8. juni 2005 (j.nr. 2003-4252) bl.a. følgende om en sag om aktindsigt i Offentlighedskommissionens dokumenter:

”Efter min opfattelse foreligger der hermed et omfattende, men med hensyn til sit formål og sin genstand veldefineret og sammenhængende lovgivningsprojekt. (...) Uanset at der ikke er fastsat en frist for afslutningen af Offentlighedskommissionens arbejde, og at kommissionens og det lovforberedende arbejde i øvrigt må antages at ville være langvarigt (...) er det (...) min opfattelse, at kommissionens opgave efter sin beskaffenhed utvivlsomt må anses for en sag om lovgivning, (...).

Heller ikke det forhold, at tilvejebringelsen af et gennemarbejdet og begrundet lovudkast er henlagt til Offentlighedskommissionen, som er sammensat af embedsmænd og andre sagkyndige, kan føre til, at denne del af administrationens arbejde med lovsagen (...) ikke skal anses for omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. [nu § 2, stk. 1, 3. pkt.]. Bestemmelsen fastsætter en generel undtagelse fra offentlighedsloven for lovsagers vedkommende, og jeg henviser desuden til motivudtalelserne i betænkningen om offentlighedslovens revision (...), hvor det udtrykkeligt siges, at bestemmelsens formål blandt andet er at undgå offentlighed i forbindelse med centraladministrationens samarbejde med selvstændige kommissioner og udvalg. Dette formål ville forspildes, hvis ikke Offentlighedskommissionens virksomhed med lovsagen ansås for omfattet af bestemmelsen.

...

Alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrører udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe der ikke er fremsat lovforslag for Folketinget på grundlag af dens forslag.”

Sagen [FOB 2019-12](#) vedrørte Statsministeriets undtagelse af nogle dokumenter med henvisning til, at de indgik i en lovgivningssag. Ombudsmanden var enig med Statsministeriet og lagde vægt på bl.a., at dokumenterne havde en umiddelbar og nær tilknytning til den lovgivningspolitiske beslutningsproces, herunder i tidsmæssig henseende, hvorfor dokumenterne måtte anses for tilvejebragt til brug for lovgivningssagen og ikke i anden sammenhæng.

[FOB 2024-11](#) vedrørte ligesom den foreliggende sag et afslag på aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Ekspertgruppen for en grøn skattereform og eksterne aktører, idet aktindsigtsanmodningen i denne sag var afgrænset således, at den kun omfattede ekspertgruppens (herunder sekretariatet for ekspertgruppens) korrespondance med Landbrug & Fødevarer i 2022 og 2023. Sagen angik således en delmængde af de dokumenter, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen i den foreliggende sag.

Ombudsmanden var enig med sekretariatet for ekspertgruppen i, at ekspertgruppens arbejde måtte anses for en lovgivningssag omfattet af miljøoplysningsloven og § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven. Han henviste til, at ekspertgruppen var nedsat som et lovforberedende udvalg med den opgave at foreslå modeller til reguleringen af et område (CO2e) ud fra de forudsætninger, der var angivet i dens kommissorium. Ombudsmanden mente endvidere, at dokumenterne måtte anses for tilvejebragt med henblik på det

aktuelle lovgivningsprojekt. Han lagde vægt på bl.a., at ekspertgruppens lovgivningssag – i modsætning til, hvad tilfældet kan være for en sag i et ministerium – ikke var startet op forud for lovgivningsprojektet og heller ikke havde nær sammenhæng med den løbende virksomhed i en forvaltningsmyndighed. Alt materiale i sagen var derfor som udgangspunkt omfattet af lovgivningssagen. Det gjaldt også dokumenter fra Landbrug & Fødevarer, som efter kommissoriet sad i følgegruppen til ekspertgruppen. Hertil kom, at dokumenterne efter deres indhold havde tilknytning til kommissoriet. Ombudsmanden havde i forhold til de pågældende dokumenter ikke grundlag for at tilsidesætte den konkrete vurdering og afvejning af modsatrettede interesser, som sekretariatet havde foretaget efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Skatteministeriet havde under ombudsmandens behandling af sagen oplyst over for en af ombudsmandens medarbejdere, at sekretariatet ved sin afgørelse ikke var opmærksom på, at et bilag til en mail i den omhandlede korrespondance var offentliggjort, og at ministeriet derfor ville udlevere dokumentet til den aktindsigtssøgende efter princippet om meroffentlighed. Du kan finde dokumentet her: [Økonomiske konsekvenser for landbruget af en generel og ensartet CO2-afgift \(landbrugsinfo.dk\)](#).

4. Myndighedernes opfattelse

Myndighederne har vurderet, at de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, indgår i en lovgivningssag og dermed som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Ifølge Skatteministeriet – som har overtaget sagen efter Ekspertgruppen for en grøn skattereforms endelige afrapportering – har det været forudsat, at ekspertgruppens anbefalede modeller til en ensartet CO2e-regulering skulle kunne udmøntes i konkret lovgivning. Dokumenterne udvekslet mellem ekspertgruppen og eksterne aktører har tjent det formål at sikre viden og udveksle synspunkter vedrørende indretning af afgiftssystemet.

Skatteministeriet har endvidere tilsluttet sig de argumenter, som sekretariatet for ekspertgruppen fremførte i sagen [FOB 2024-11](#), herunder at lovgivning er en forudsætning for gennemførelse af ekspertgruppens anbefalinger, at det er en forudsætning for, at ekspertgruppen kan afgive fagligt korrekte anbefalinger, at der modtages eksternt viden og materiale, der kan benyttes aktivt i processen for udarbejdelsen af anbefalinger, og at der uden en sådan eksternt faglig viden vil være risiko for, at ekspertgruppens anbefalinger ikke vil være underbygget af et fuldt oplyst grundlag, der kan understøtte materielt korrekte anbefalinger.

Skatteministeriet har supplerende bemærket, at henvendelser til ekspertgruppen, herunder uopfordrede henvendelser, indgår i det lovforberedende arbejde. Det samme gælder analyser, som ekspertgruppen i henhold til sit kommissorium kan bestille fra eksterne eksperter.

For så vidt angår den interesseafvejning, der skal foretages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, anførte sekretariatet for ekspertgruppen i sin afgørelse af 11. januar 2024, at dokumenterne indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, at sekretariatet skal have mulighed for at udarbejde dokumenter med overvejelser om indretning af lovgivningen, uden at andre gennem offentlighedsloven har adgang til disse, og at overvejelser om den konkrete indretning ikke er endelige og ikke bør være offentligt tilgængelige. Sekretariatet vurderede, at disse hensyn vejer tungere end de hensyn, der ligger bag miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og fandt derfor ikke grundlag for at udlevere oplysninger til dig i medfør af bestemmelsen.

Skatteministeriet har i sin udtalelse af 26. juni 2024 redegjort nærmere for myndighedernes anvendelse af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og har efter en fornyet vurdering og afvejning af hensynet til din interesse i at få aktindsigt over for hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces vurderet, at der bør gives indsigt i visse dokumenter, jf. nærmere nedenfor.

5. Min vurdering

Som det fremgår af sagen [FOB 2024-11](#), er jeg enig med myndighederne i, at det arbejde, der er foregået i regi af Ekspertgruppen for en grøn skattereform, må anses for en lovgivningssag omfattet af miljøoplysningsloven og § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven. Endvidere er jeg enig i, at de dokumenter, der er udvekslet mellem ekspertgruppen, herunder sekretariatet, og Landbrug & Fødevarer i 2022 og 2023 – som også er omfattet af din aktindsigtsanmodning – må anses for tilvejebragt med henblik på det foreliggende lovgivningsprojekt og dermed som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt.

Spørgsmålet er herefter, om de yderligere dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, tillige kan henregnes til lovgivningssagen. Det vil være tilfældet, hvis dokumenterne er tilvejebragt med henblik på det lovgivningsprojekt, som udvalget beskæftiger sig med, herunder hvis dokumenterne er udarbejdet som led i en myndigheds eller institutions deltagelse i lovgivningsprocessen.

Der er tale om mødeindkaldelser og mødemateriale til brug for ekspertgruppens møder med følgegruppen samt ekspertgruppens korrespondance med medlemmer af følgegruppen og andre eksterne aktører, herunder DREAM

(Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling) – en uafhængig statslig institution, der har til formål at udvikle, vedligeholde og anvende kvantitative nationaløkonomiske analyseværktøjer og metoder.

Som det fremgår af [FOB 2024-11](#), er ekspertgruppens lovgivningssag ikke startet op forud for lovgivningsprojektet, og den har heller ikke nær sammenhæng med den løbende virksomhed i en forvaltningsmyndighed. Udgangspunktet er herefter, at alt materiale i sagen må anses for omfattet af lovgivningssagen.

Det anførte udgangspunkt gælder også for dokumenter udvekslet med medlemmer af følgegruppen og eksterne aktører i øvrigt. Jeg henviser til, at dokumenter fra bl.a. organisationer og fra underordnede myndigheder og institutioner efter forarbejderne er omfattet af bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., jf. pkt. 2.2 ovenfor. Jeg henviser endvidere til, at dokumenterne efter deres indhold har tilknytning til de opgaver, som efter kommissoriet er henlagt til ekspertgruppen.

Særligt i forhold til dokumenterne udvekslet med DREAM henviser jeg til, at ekspertgruppen efter sit kommissorium kan benytte eksterne eksperter, og at korrespondancen med DREAM i den foreliggende situation vedrører ekspertgruppens anvendelse af GrønREFORM, der er en miljø- og klimaøkonomisk model udviklet af bl.a. DREAM, som kan vurdere de miljø- og klimamæssige effekter af politiske udspil.

Jeg er på den anførte baggrund enig med Skatteministeriet i, at alle de dokumenter, som er omfattet af din anmodning, må anses for tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt og dermed som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Spørgsmålet er herefter, om de ønskede oplysninger skal udleveres efter afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. I benægtende fald opstår det nært beslægtede supplerende spørgsmål, om der bør gives meraktindsigt efter princippet om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Sekretariatet har i afgørelsen af 11. januar 2024 foretaget en konkret vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg henviser nærmere til pkt. 4 ovenfor. Skatteministeriet har i tilknytning hertil i sit høringssvar til mig anført, at dokumenterne i den foreliggende sag er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, og at aktindsigt i dokumenterne vil kunne vise noget om indholdet af de drøftelser og foreløbige overvejelser, der er foregået i regi af udvalget.

Under min behandling af sagen bad jeg som anført i pkt. 1 og 4 ovenfor Skatteministeriet om at redegøre for anvendelsen af afvejningsreglen i forhold til en række dokumenter, der havde været udvekslet med eksterne aktører, der ikke er en del af følgegruppen til ekspertgruppen. Skatteministeriet har efter en fornyet vurdering og afvejning af hensynet til din interesse i at få aktindsigt over for hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces herefter vurderet, at der skal gives indsigt i nogle af disse dokumenter, og har udleveret dem til dig.

Materialet, som du har fået indsigt i, omfatter en henvendelse fra en privat konsulentvirksomhed med spørgsmål om, hvordan en afgift kan indrettes inden for rammerne af energibeskatningsdirektivet, samt Skatteministeriets svar på henvendelsen. Ministeriet har om de nævnte dokumenter anført, at beskyttelseshensynene bag bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., ikke med sikkerhed vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i udlevering. Dokumenterne skal derfor udleveres til dig i henhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

I materialet indgår også en henvendelse fra en privat interesse- og erhvervsorganisation. Henvendelsen er vedhæftet en rapport, hvori organisationen har fremført sine synspunkter om udformningen af en kommende CO2e-afgift. Skatteministeriet har udleveret begge dokumenter under henvisning til, at rapporten er eller har været offentlig tilgængelig. Ministeriet har med samme begrundelse givet dig indsigt i et notat, der er vedhæftet en mail fra DREAM til ekspertgruppen, og har i den forbindelse anført, at ministeriet ikke forud for min henvendelse var bekendt med, at notatet er offentliggjort.

I forhold til de resterende dokumenter har Skatteministeriet fastholdt, at hensynet til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces i forbindelse med lovgivningsprojektet vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i, at oplysningerne udleveres.

Jeg kan tilslutte mig Skatteministeriets fornyede vurdering efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

På baggrund af det anførte ovenfor kan jeg endvidere ikke kritisere myndighedernes vurdering efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.