



FOB 04.98

## Afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi

*En fond klagede over Finansministeriets afslag på aktindsigt i en udvalgssag om regeringens klimastrategi. Finansministeriet var formand for udvalget.*

FOB 04.98

*Ombudsmanden var enig med Finansministeriet i at udvalget var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. På den baggrund kunne han ikke kritisere at Finansministeriet undtog mødeindkaldelser, referater mv. fra udvalgets møder fra aktindsigt. Ombudsmanden mente imidlertid ikke at de baggrundsnotater der var udarbejdet hos de myndigheder der havde repræsentanter i udvalget, kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 om "interne dokumenter".*

Forvaltningsret 11241.2 -  
11241.3

*Ombudsmanden var derimod enig med Finansministeriet i at kapiteludkast, baggrundsnotat, policy-udspil mv. som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, kunne undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.*

*Ombudsmanden var ikke enig med Finansministeriets i at oplysninger om fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold generelt ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen. I det omfang der i de dokumenter der blev undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, indgik væsentlige udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder, var disse efter ombudsmandens opfattelse omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.*

*Ombudsmanden henstillede til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i lyset af det som han havde anført.*

*(J.nr. 2003-1242-101).*

Det fremgik af sagens akter at regeringen i marts 2002 med henblik på opfyldelsen af den danske CO<sub>2</sub>-reduktionsforpligtelse i henhold til Kyoto-protokollen og EU's interne byrdefordeling besluttede at foretage en vurdering af samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af forskellige tiltag. Arbejdet blev foreslået organiseret i 2 udvalg hvor henholdsvis Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet skulle varetage formandskabet. Ud over de to underudvalg skulle der nedsættes et koordinerende udvalg med Finansministeriet som formand. Af kommissoriet for arbejdet fremgik følgende:

"Danmark er i henhold til Kyoto-protokollen samt EU's interne byrdefordeling forpligtet til at reducere den gennemsnitlige emission af drivhusgasser i perioden 2008-2012 med 21 pct. i forhold til basisåret 1990.

I den forbindelse er der blevet igangsat en række initiativer, der skal bidrage til reduktion af udledningen af drivhusgasser. Den indenlandske indsats består af kvoteordningen for elværkerne, energiafgifter samt andre tiltag blandt

andet i form af en række tilskudsordninger. Derudover eksisterer der en manko i forhold til forpligtelsen. Denne manko skal opfyldes med nye initiativer. De klart mindst effektive reduktionstiltag har hidtil været tilskudsordninger på energiområdet, som er blevet reduceret ved Finanslovsforslaget for år 2002.

Danmarks reduktionsforpligtelse kan, udover de eksisterende tiltag, herunder eventuelt en yderligere reduktion af energitilskud samt en forlængelse af udvidelse af kvoteordninger for elværkerne, tilvejebringes gennem blandt andet skatteomlægninger og anvendelse af internationale fleksible mekanismer. De internationale fleksible mekanismer består af kvotehandel samt to projektbaserede mekanismer: 'Joint Implementation' (JI), der kan anvendes mellem lande med reduktionsforpligtelse og 'Clean Development Mechanism' (CDM), der kan implementeres i lande uden reduktionsforpligtelse.

Hovedparten af reduktionsforpligtelsen har hidtil været forudsat at skulle opfyldes ved initiativer på energiområdet. Økonomi- og erhvervsministeren har med udgangspunkt i regeringsgrundlaget påbegyndt forhandlinger med aftalparterne bag elreformen om en omlægning af energipolitikken med henblik på at reducere erhvervslivets energiomkostninger ved liberalisering af energisektoren og en mere omkostningseffektiv prioritering af energisektorens bidrag til opfyldelse af klimaforpligtelserne.

I regeringens udspil til drøftelserne vedr. omlægningen af energipolitikken indgår bl.a. spørgsmålet om videreførelsen af CO<sub>2</sub>-kvoter for elselskaberne, mulighederne for at gennemføre udbygning med havmøller på markedsmæssige betingelser og mulighederne for at erstatte CO<sub>2</sub>-reduktion i Danmark med erhvervelse af CO<sub>2</sub>-kreditter på et internationalt marked.

I forbindelse med en hensigtsmæssig koordinering og prioritering mellem disse tiltag er det nødvendigt at foretage en vurdering af både samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af de enkelte tiltag.

Dette arbejde foreslås organiseret i 2 udvalg. Det ene udvalg skal opgøre CO<sub>2</sub>-mankoen i lyset af den forventede indsats på de enkelte områder og den endelige fastsættelse af Danmarks reduktionsforpligtelse. Udvalget skal i den sammenhæng medvirke til opgørelse af konsekvenserne af en afklaring af Danmarks såkaldte '1990-basis år problem'. Udvalget skal også vurdere virkningerne af omprioriteringen af indsatsen på de forskellige områder, herunder konsekvenserne af Finanslovsforslaget for 2002 hvor tilskudsordningerne er reducerede og af ophævelsen af påbuddet om tre planlagte vindmølleparker. Udvalget skal endvidere belyse de ikke-energipolitiske virkemidler - afgifter, kvoter, fleksible mekanismer og aftaler om CO<sub>2</sub>-refusion. Endeligt skal der gennem dette udvalg sikres en koordination i forhold til regeringens arbejde med at sikre internationale aftaler, der muliggør overførsel af CO<sub>2</sub>-kreditter til opfyldelsen af Danmarks reduktionsforpligtelser. Ansvar for internationale forhandlinger og aftaler i forbindelse hermed er således Miljøministeriets.

Miljøministeriet varetager formandskabet for dette udvalg, øvrige ministerier kan indgå i sekretariatet efter behov.

I lyset af at hovedparten af indsatsen for at opfylde klimaforpligtelsen skal ske ved en afvejning af en indsats, der direkte påvirker det danske erhvervsliv og den danske energisektor, skal det andet udvalg analysere de forskellige energipolitiske virkemidler - afgifter, kvoter, fleksible mekanismer og aftaler om CO<sub>2</sub>-refusion. Økonomi- og Erhvervsministeriet varetager formandskabet for dette udvalg, øvrige ministerier kan indgå i sekretariatsarbejdet efter behov. Arbejdet i udvalget organiseres som en del af projektet vedr. liberalisering af

energiområdet, som Økonomi- og Erhvervsministeriet allerede har igangsat og hvor Finansministeriet indgår i styregruppen.

Udover disse to udvalg nedsættes der et koordinerende udvalg med Finansministeriet som formand og med deltagelse af Miljøministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udvalget får ansvaret for på baggrund af input fra de to andre udvalg at lave et samlet oplæg til Økonomiudvalget om, hvordan Danmarks reduktionsforpligtelse kan håndteres på den mest hensigtsmæssige måde, herunder fastlægge principperne for prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige områder. Sigtet i oplægget til Økonomiudvalget er at opnå en optimal kombination ud fra en afvejning af de statsfinansielle, samfundsøkonomiske og fordelingsmæssige konsekvenser.

#### *Proces og tidsplan*

Arbejdet skal koordineres med arbejdet vedrørende rapport om 'grøn markedsøkonomi' samt arbejde vedrørende liberalisering af energimarkederne. Der udarbejdes beslutningsgrundlag til regeringens Økonomiudvalg ultimo 2002."

I brev af 2. december 2002 søgte en fond, A, Finansministeriet om aktindsigt "i forhold til udarbejdelsen af regeringens strategi til imødegåelse af globale klimaforandringer". Fonden anførte at den gik ud fra at aktindsigten omfattede korrespondance, udkast og andet materiale i forbindelse med det tværministerielle udvalgsarbejde.

Den 9. januar 2003 gav Finansministeriet fonden delvis afslag på begæringen om aktindsigt i regeringens klimastrategi. Af ministeriets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Finansministeriet kan imødekomme Deres aktindsigtsanmodning for så vidt angår kommissoriet for udvalget vedrørende opfyldelse af den danske klimaforpligtelse, som forestår det nævnte arbejde.

Ministeriet kan endvidere imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår følgende baggrundsrapporter og -notater udarbejdet af eksterne konsulenter for udvalget:

- Priser og risici på internationale markeder for fleksible mekanismer. Copenhagen Economics.
- Nye markeder for Kyoto mekanismer. Econ Center for økonomisk analyse.
- Hvad koster det at reducere CO<sub>2</sub>-mankoen? Reduktionspotentialer og omkostninger i udvalgte sektorer. COWI.
- Beregninger af CO<sub>2</sub>-tiltag på transportområdet. COWI.

Finansministeriet kan ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår en række interne dokumenter udarbejdet af det nedsatte udvalg. Dokumenterne omfatter henholdsvis dagsordener og mødeindkaldelser til samt referater af udvalgets møder, faglige baggrundsnotater og arbejdspapirer. Disse dokumenter er ikke omfattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Ministeriet kan ej heller imødekomme Deres anmodning for så vidt angår dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Dokumenterne omfatter henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrunds-

notater. Disse dokumenter er i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Finansministeriet gør opmærksom på, at det er hensigten at offentliggøre selve 'klimarapporten' i begyndelsen af 2003, jf. den energipolitiske aftale af 19. juni 2002 og Pressemeddelelse af 29. november 2002: Beslutningsgrundlag for klimapolitik udsættes."

Fonden klagede herefter til mig i brev af 20. januar 2003. I klagen anførte fonden bl.a. at tre tværministerielle udvalg med deltagelse af embedsmænd fra fem ministerier ikke kunne opfattes som én myndighed, at fonden ikke fandt det dokumenteret at kapiteludkast, notater mv. alene var udarbejdet til brug for møder mellem ministre, men havde været forelagt embedsmandsudvalg, at Finansministeriet overså pligten til ekstrahering af faktiske omstændigheder, og at ministeriet overså at der er tale om miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

Da ministeriet ikke havde taget stilling til de af fonden anførte punkter, valgte jeg i brev af 27. januar 2003 at sende fondens brev videre til Finansministeriet som en anmodning fra fonden om at ministeriet tog stilling til klagen (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Regeringens klimastrategi "En omkostningsfri klimastrategi" blev offentliggjort 26. februar 2003.

I brev af 3. marts 2003 til fonden fremkom ministeriet med en uddybende begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi. Ministeriet skrev bl.a. således:

*"Vedrørende det tværministerielle udvalg*

De i kommissoriet nævnte to underudvalg har i praksis ikke virket som anført, idet underudvalgenes arbejdsopgaver besluttedes indarbejdet i det i kommissoriet beskrevne koordinerende udvalg. De to underudvalg har således aldrig holdt møder, idet alle aktiviteter er foregået i det koordinerende udvalg. Dette udvalg har netop virket som én myndighed i offentlighedslovens forstand.

Finansministeriet er af den opfattelse, at interne dokumenter udarbejdet af det nedsatte udvalg ikke er omfattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

*Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.*

De pågældende dokumenter - henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrundsnotater - har været udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Det materiale, der er forelagt ministrene, er udarbejdet på udvalgets ansvar og har ikke været afgivet til andre embedsmandsudvalg.

Finansministeriet er af den opfattelse, at disse dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Hertil kommer hensynet til den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om klimapolitiske forhold, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

*Vedrørende ekstrahering*

Faktuelle baggrundsrapporter er naturligvis omfattet af ekstraheringspligten. Ekstrahering har været overvejet, men notaterne omhandler fremskrivninger - det vil sige vurderinger. Der er således ikke tale om faktiske omstændigheder.

Finansministeriet er af den opfattelse, at vurderinger, fremskrivninger mv. ikke har karakter af faktiske omstændigheder, hvorfor materialet ikke er omfattet af ekstraheringspligten, jf. offentlighedslovens § 11. De fremskrivninger mv., som er indeholdt i dokumenterne, fremgår af det nu offentliggjorte materiale:

*Oplæg til klimastrategi for Danmark, En Omkostningseffektiv klimastrategi* samt 10 baggrundsrapporter mv. Det ønskede materiale er således offentliggjort og er tilgængeligt på hjemmesiderne [www.fm.dk](http://www.fm.dk), [www.mst.dk](http://www.mst.dk), [www.ens.dk](http://www.ens.dk) og [www.trm.dk](http://www.trm.dk).

### *Vedrørende miljøoplysninger*

Miljøoplysningsloven henviser til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Finansministeriet er derfor af den opfattelse, at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke har konsekvenser i forhold til ovenstående."

Den 4. april 2003 klagede fonden igen til mig. I klagen kommenterede fonden ministeriets afgørelse således:

#### *"1. Vedrørende det tværministerielle udvalgs status.*

Finansministeriet anfører, at der ikke var tale om tre udvalg men ét, og mener på den baggrund, at der har været tale om én myndighed i Offentlighedslovens forstand. (A) mener ikke, at den omstændighed at arbejdet ikke er udført efter kommissoriet, og at der derfor kun har været ét udvalg, har betydning for, om der er tale om en myndighed i lovens forstand. Det afgørende er efter vores opfattelse, at der var tale om et tværministerielt udvalg med repræsentanter fra fem ministerier, og at udvalget arbejdede over så lang en periode, at repræsentanterne har været tilbage i deres ministerier og søge mandater til forhandlingerne. Under sådanne omstændigheder kan et udvalg ikke betragtes som en myndighed, og Finansministeriet bør derfor udlevere alt materiale fra udvalgsarbejdet.

#### *2. Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.*

Finansministeriet afviser aktindsigt med henvisning til, at materialet har været 'udarbejdet til brug for møder mellem ministre', og at dette materiale er udarbejdet på udvalgets ansvar. Dette svarer imidlertid ikke på (A)'s klage. Hvis der været materiale, som har været udarbejdet til møder mellem ministre, bør dette dokumenteres. Som sagen foreligger, har Finansministeriet overfor (A) end ikke oplyst hvor mange af den slags møder, der har fundet sted, og hvornår. Det bør også dokumenteres, at de til disse møder udarbejdede kapiteludkast, baggrundsnotater og andet materiale, ikke forinden har været forelagt embedsmandsudvalget i udkast. Hvis Finansministeriet ikke kan dokumentere dette, bør dokumenterne være omfattet af aktindsigt, idet Offentlighedslovens § 10 nr. 1 alene omhandler dokumenter til møder mellem ministre.

Finansministeriet henviser endvidere til Offentlighedslovens § 13 nr. 6, og anfører 'hensynet til den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om klimapolitiske forhold'. (A) er ikke enig i, at man kan anvende § 13 i denne sammenhæng, idet § 13 omhandler situationer, der er anderledes alvorlige for nationen end en klimastrategi: statens sikkerhed, udenrigspolitiske hensyn, etc. Det er naturligvis et skøn, hvorvidt der i det foreliggende tilfælde er tale om hvad der i § 13 nr. 6 kaldes 'forholdets særlige karakter', men (A) finder ikke, at Finansministeriet på nogen måde har argumenteret for, at der i den foreliggende sag er tale om ganske særlige forhold.

#### *3. Vedr. ekstrahering.*

Finansministeriet anfører, at notaterne omhandler fremskrivninger og dermed vurderinger, hvorfor Finansministeriet har konkluderet, at der ikke er tale om faktiske omstændigheder og at notaterne derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11. (A) er uenig i denne vurdering ud fra følgende argumentation: Omdrejningspunktet i klimastrategien er en analyse af faktuelle forhold: hvad er Danmarks CO<sub>2</sub>-udledninger i dag og hvorledes vil

de se ud om 10 år med anvendelse af eksisterende virkemidler. Dette er muligvis en vurdering, men jo ikke en der er grebet ud af luften, idet den bygger på faktuelle, solide data. Finansministeriets argument ville i praksis udelukke næsten enhver brug af ekstraheringspligten i politiske forhold, idet politik jo som regel handler om at forme fremtiden, og derfor som regel beskriver mulige scenarier, som de vil se ud afhængig af den politiske indgriben. Ekstraheringspligten har ingen mening i politiske sammenhænge, hvis Finansministeriets vurdering antages.

#### *4. Vedr. retten til miljøoplysninger i h.t. Miljøoplysningsloven.*

Finansministeriet konstaterer om retten til at få oplysninger om miljøet i h.t. Miljøoplysningsloven blot, at Offentlighedsloven rummer undtagelsesbestemmelser herom, og at bestemmelserne i Miljøoplysningsloven derfor ingen konsekvenser har for sagen. Dette er en snæver juridisk vurdering, som er meget langt fra den tone og ånd, der er grundlaget for Miljøoplysningsloven, herunder dens forlæg, Århus-konventionen. (A) vil fastholde synspunktet, at efter som klimaforandringer internationalt - og også af den danske regering - anses som en af dette århundredes største miljømæssige udfordringer, så kan man ikke i nærværende sag blot afvise Miljøoplysningslovens relevans. Hvis ikke en strategi til begrænsning af klimaforandringer er omfattet af Miljøoplysningslovens § 3, hvad er så?"

Den 28. maj 2003 anmodede jeg Finansministeriet om en udtalelse i anledning af fondens klage. Jeg bad ministeriet om i sit svar til mig dels at tage stilling til det af fonden anførte og dels til spørgsmålet om hvilke af udvalgets dokumenter som måtte anses for henholdsvis eksterne og interne.

Ministeriets svarede den 24. juni 2003 bl.a. således:

"I februar 2003 offentliggjorde regeringen den såkaldte klimastrategi. Klimastrategien udgøres af publikationerne *Oplæg til klimastrategi for Danmark og En omkostningseffektiv klimastrategi* samt 10 baggrundsrapporter mv.

Regeringen ønsker en offentlig debat om sammensætningen af en omkostningseffektiv strategi til brug for opfyldelsen af Danmarks ambitiøse reduktionsforpligtelse i medfør af Kyoto-protokollen. Med offentliggørelsen af såvel regeringens oplæg til klimastrategi som hele det baggrundsmateriale, strategien hviler på, er netop sikret størst mulig åbenhed om problemstillingerne vedrørende opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelse til reduktion af drivhusgasudledningen. Alle har således fået mulighed for at gå klimastrategiens forudsætninger efter i sømmene.

Hvad angår det af (A) påklagede henvises til Finansministeriets tidligere besvarelser, idet der supplerende kan bemærkes:

#### *Vedrørende det tværministerielle udvalg*

Regeringen besluttede primo 2002 at organisere udarbejdelsen af et beslutningsgrundlag for opfyldelsen af Danmarks forpligtelse til reduktion af udledningen af drivhusgasser i et tværministerielt udvalg.

Dette tværministerielle udvalg har dermed haft en emne- og tidsmæssigt begrænset opgave, hvorfor udvalget netop har virket som en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand.

Finansministeriet er af den opfattelse, at dokumenter udarbejdet af og udvekslet inden for det nedsatte udvalg ikke er omfattet af retten til aktindsigt, idet der er tale om en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Det bemærkes i den forbindelse, at dokumenterne ikke - så vidt Finansministeriet er orienteret - har været udvekslet med andre myndigheder. Således er ingen dokumenter overgået fra at være interne til at være eksterne i offentlighedslovens forstand.

...

*Vedrørende materiale til brug for møder mellem ministre mv.*

De pågældende dokumenter - henholdsvis kapiteludkast af selve 'klimarapporten', notater og baggrundsnotater - er udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Finansministeriet er af den opfattelse, at disse dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Finansministeriet er endvidere af den opfattelse, at ministeriet ikke er forpligtet til at redegøre for mødeaktiviteten i regeringens ministerudvalg over for tredje part, jf. (A)'s bemærkninger herom. Hensynet er netop at beskytte den politiske beslutningsproces.

*Vedrørende ekstrahering*

Faktuelle baggrundsrapporter er naturligvis omfattet af ekstraheringspligten. Ekstrahering har været overvejet, men notaterne omhandler fremskrivninger - det vil sige skøn og vurderinger, jf. nedenstående.

Usikkerheden forbundet med vurderinger af omfanget af udledningen af drivhusgasser i forpligtelsesperioden 2008-2012 understreges af den reviderede opgørelse af Danmarks manko, som er beskrevet i kapitel 2 i *En omkostningseffektiv klimastrategi*.

I publikationen er udledningen af drivhusgasser i forpligtelsesperioden 2008-2012 vurderet til 80,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, med en klimamanko på vurderet 25,0/20,0 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. I en tilsvarende vurdering udarbejdet af myndighederne ca. et halvt år tidligere - i april 2002 - vurderes drivhusgasudledningen henholdsvis klimamankoen til 75,2 henholdsvis 20,1/15,2 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Klimamankoen er således på godt et halvt år opjusteret med ca. 25-30 pct.

Dette demonstrerer med alt ønskelig tydelighed, at vurderinger af fremtidige indenlandske udledninger - herunder af bagvedliggende faktorer - i høj grad er baseret på skøn og vurderinger af fremtidige forhold, som næppe kan karakteriseres som faktuelle, solide data, således som (A) gør gældende.

*Vedrørende retten til miljøoplysninger i henhold til miljøoplysningsloven*

Miljøoplysningsloven henviser i § 2 til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Således henvises til en ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Finansministeriet er derfor af den opfattelse, at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke har konsekvenser i forhold til ovenstående."

#### **Ombudsmandens udtalelse**

"Jeg går ud fra at Finansministeriets afgørelse af 9. januar 2003 er truffet i Finansministeriets egenskab af sekretariat for det koordinerende udvalg.

## 1. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

I sin oprindelige klage til mig af 20. januar 2003 anførte fonden at Finansministeriet havde overset at der var tale om aktindsigt i miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

Finansministeriet skrev i sin uddybende begrundelse af 3. marts 2003 at ministeriet var af den opfattelse at bestemmelserne i miljøoplysningsloven ikke havde betydning for sagen idet miljøoplysningsloven henviste til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

I klagen til mig af 4. april 2003 anførte fonden at den ikke var enig i at miljøoplysningsloven ikke havde betydning for sagen. I udtalelsen af 24. juni 2003 fastholdt Finansministeriet sine synspunkter.

§§ 2 og 3 i lov om miljøoplysninger (lov nr. 292 af 27. april 1994 som ændret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000) har følgende ordlyd:

**‘§ 2.** Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-5 og § 3, stk. 2.

*Stk. 2.* Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

*Stk. 3.* § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4a.

*Stk. 4.* Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne herom i Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

*Stk. 5,* § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen finder ikke anvendelse, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i den i stk. 4 nævnte konvention.

**§ 3.** Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform, elektronisk eller i hvilken som helst anden form, og som vedrører

1) tilstanden af de enkelte miljøelementer såsom luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, biologisk mangfoldighed og



dens bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer såsom stoffer, energi, støj og radioaktivitet mv. samt aktiviteter eller foranstaltninger, herunder offentlige foranstaltninger, miljøaftaler, politikker, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer som nævnt i nr. 1, samt rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med beslutningsprocesser på miljøområdet, og

3) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår, kulturområder og bygningsmæssige strukturer, hvis de er eller kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller vis disse elementer af faktorer, aktiviteter eller foranstaltninger som omtalt i nr. 2.'

I forarbejderne til bestemmelsen i § 2 (især § 2, stk. 5) er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, spalte 4678f):

'Konventionens generelle udgangspunkt er, at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

...

Hvad angår de konkrete undtagelsessituationer bemærkes, at de i langt størstedelen af situationerne er fuldstændig overensstemmelse imellem konventionen og de danske regler. Offentlighedsloven går dog på enkelte områder videre end det, der umiddelbart kan forenes med konventionen.

...

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, indeholder mulighed for efter et konkret skøn at begrænse retten til aktindsigt af hensyn til det offentliges kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (nr. 4), det offentliges økonomiske interesser (nr. 5) og private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 6). Det følger herudover af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at myndighederne under alle omstændigheder skal udlevere de oplysninger, der ikke har følsom karakter (ekstraheringspligt).

Lovforslaget indeholder en fortolkningsregel, hvorefter oplysninger alene kan undtages efter disse bestemmelser, i det omfang dette ikke vil stride imod reglerne i konventionens artikel 4.

En sådan fortolkningsregel gælder allerede i nogen grad i dag, idet det fremgår af bemærkningerne til miljøoplysningsloven fra 1994, at adgangen til at nægte aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, af

hensyn til gennemførelsen af direktivet forudsættes begrænset til helt bestemte situationer, hvor undtagelsen er forenelig med direktivet. Det drejer sig om miljøoplysninger, der er givet fra trediemand, uden at denne var forpligtet til det, og oplysninger der, hvis de offentliggøres, kan skade miljøet.

Denne fortolkningsregel indsættes nu i loven med en henvisning til konventionen og udvides til at omfatte § 13, stk. 1, nr. 4, 5 og 6.

...

I forhold til § 13, stk. 1, nr. 6, vil reglen indebære, at der fremover kan undtages oplysninger, når man er indenfor rammerne af § 13, stk. 1, nr. 6, og situationen samtidig kan forenes med en af undtagelsessituationerne i konventionens artikel 4. Udover de hensyn, der blev nævnt i bemærkningerne til den gældende miljøoplysningslov, der begge er omfattet af konventionen (artikel 4, stk. 4, litra g og h), vil dette bl.a. indebære, at beskyttelse af oplysninger af hensyn til forskningsmæssige interesser kan varetages med hjemmel i bestemmelsen, når der er tale om materiale under udarbejdelse (artikel 4, stk. 3, litra c).

Det bemærkes i øvrigt, at lovforslaget alene omfatter miljøoplysninger. Efter gældende ret vil disse i praksis formentlig i vid udstrækning være omfattet af reglerne om ekstrahering, hvorfor denne type oplysninger antagelig kun yderst sjældent overhovedet ville kunne undtages efter de nævnte undtagelsesregler i offentlighedsloven.'

Jeg mener ligesom fonden at oplysningerne som fonden anmodede om aktindsigt i, er omfattet af lov om miljøoplysninger, jf. lovens § 3, nr. 2. Jeg forstår Finansministeriet sådan at ministeriet ikke er uenig heri, men at det forhold at oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, ikke har betydning, idet der i denne lov er en henvisning til offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Finansministeriet har i sin uddybende begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt af 3. marts 2003 bl.a. henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Som det fremgår af bestemmelsen i § 2, stk. 5 i miljøoplysningsloven, kan bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kun finde anvendelse i det omfang et afslag på aktindsigt ikke vil stride mod bestemmelserne i Århus-konventionen. Der er således tale om at § 13, stk. 1, nr. 6, hvis oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, har et endnu mere indskrænket anvendelsesområde end vanligt. Jeg er derfor ikke enig med Finansministeriet i at det er uden betydning at de oplysninger der blev begæret aktindsigt, var omfattet af lov om miljøoplysninger, når undtagelse af oplysninger i sagen bl.a. skete i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

I sin udtalelse til mig af 24. juni 2003 har Finansministeriet imidlertid ikke gentaget synspunktet om at også offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kunne anvendes som hjemmel til at undtage oplysninger i sagen fra aktindsigt. Jeg går ud fra at det skyldes at ministeriet mener at de øvrige undtagelsesbestemmelser der er henvist til (§ 7 og § 10, nr. 1), er tilstrækkelige til at kunne undtage de oplysninger som der ikke blev givet aktindsigt i.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om lov om miljøoplysninger idet jeg er enig med ministeriet i at loven for så vidt angår spørgsmålet om undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 7 og § 10, ikke umiddelbart har selvstændig betydning, jf. lovens § 2, stk. 1.

## **2. Det tværministerielle udvalgs status som selvstændig myndighed**

Jeg må efter min gennemgang af sagens akter og ud fra det som er anført i Finansministeriets uddybende begrundelse over for fonden af 3. marts 2003, lægge til grund at de to underudvalg som er nævnt i kommissoriet, ikke i praksis virkede som anført, men at alle aktiviteter foregik i det koordinerende udvalg hvor Finansministeriet varetog formandskabet. Det koordinerende udvalg arbejdede i øvrigt inden for kommissoriets rammer.

Sagen rejser spørgsmål om hvorvidt det koordinerende udvalg var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. Hvis ikke udvalget er en selvstændig myndighed, måtte referater mv. anses for udsendt til den række af myndigheder som de enkelte medlemmer af udvalget repræsenterede, og dokumenterne ville dermed være eksterne.

Det fremgår af sagens akter at Finansministeriet ved udvalgsarbejdets start anmodede de ministerier som skulle deltage i arbejdet (ud over Finansministeriet Økonomi- og Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet, jf. kommissoriet), om at udpege en repræsentant til at deltage i udvalget. Ved udarbejdelse af referat fra det 1. møde i udvalget blev der samtidig udfærdiget en deltagerliste.

Sådan som jeg har forstået det ud fra sagens akter, foregik tilrettelæggelsen af møderne i udvalget herefter på den måde at sekretariatet for udvalget i Finansministeriet via e-mail indsamlede (baggrunds)materiale fra deltagerne og andre og herefter - ligeledes via e-mail - udsendte mødeindkaldelser, referater og baggrundsmateriale til deltagerne i de respektive ministerier. Mødereferater mv. blev udarbejdet på Finansministeriets brevpapir.

Det fremgår at deltagerkredsen i udvalget ikke var den samme i hele den periode hvor udvalget arbejdede; nogle repræsentanter for 'deltagerministerierne' blev undervejs udskiftet med andre. Herudover blev udvalget fra og med det 11. møde den 4. december 2002 udvidet til også at omfatte repræsentanter for Statsministeriet, Fødevareministeriet og Trafikministeriet.

Det koordinerende udvalgs opgave bestod ifølge kommissoriet i at foretage en vurdering af samfundsøkonomiske, statsfinansielle og fordelingsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af forskellige tiltag med henblik på opfyldelsen af den danske CO<sub>2</sub>-reduktionsforpligtelse i henhold til Kyoto-protokollen og EU's interne byrdefordeling. Udvalgsarbejdet skulle munde ud i et samlet oplæg til Økonomiudvalget om hvordan Danmarks reduktionsforpligtelse kan håndteres på den mest hensigtsmæssige måde, og herunder fastlægge principperne for prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige områder. Opgaven var således tids- og emnemæssigt afgrænset og var af selvstændig karakter. På den baggrund kan jeg tilslutte mig Finansministeriets opfattelse hvorefter det koordinerede udvalg var en selvstændig forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand. At mødereferatet mv. blev udarbejdet på Finansministeriets brevpapir, og at udvalgets medlemskreds skiftede undervejs, kan ikke ændre på min opfattelse. Jeg henviser til de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 257, for 1989, s. 175, og for 1994, s. 401 f, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 116f og s. 411f.

### **3. Undtagelse af interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 7**

Finansministeriet har efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 undtaget dagsordener, mødeindkaldelser og referater fra det koordinerende udvalgs arbejde og herudover også faglige baggrundsnotater og arbejdsrapporter. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 har følgende ordlyd:

**§ 7.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.'

Da det koordinerede udvalg var en selvstændig myndighed, jf. ovenfor, var dokumenter der blev udarbejdet af udvalget, alene til eget brug, og brevveksling mellem udvalgets medlemmer var som udgangspunkt interne arbejdsdokumenter undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Det er imidlertid fast antaget at interne arbejdsdokumenter mister deres interne karakter hvis dokumenterne bliver afgivet til en anden administrativ myndighed eller til andre udenforstående. De interne arbejdsdokumenter kunne således alligevel ikke undtages fra aktindsigt efter § 7 hvis de måtte anses for afgivet til udenforstående.

I sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 175 (og som også er omtalt ovenfor), anførte jeg følgende om den særlige problemstilling der opstår når en særligt oprettet myndighed brevveksler med de ministerier og andre myndigheder der er repræsenteret i samarbejdet:

‘Som anført ovenfor må det antages, at dokumenter, der udarbejdes af og alene til brug for en særligt oprettet myndighed samt brevveksling mellem myndighedens forskellige dele og medlemmer må anses for internt arbejds materiale og således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Omvendt følger det af den særlige myndigheds konstruktion, at brevveksling mellem på den ene side den særlige (samarbejds)myndighed og dele af denne og på den anden side de ministerier eller andre myndigheder, der er repræsenteret i samarbejdet, må betragtes som ekstern i relation til offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Et særligt problem foreligger, når der fremsendes oplysninger, udarbejdes udkast, forslag og lignende af personer, der både er tilknyttet den særlige myndighed og en anden myndighed (den pågældendes normale ansættelsessted). Afgørende for, om sådanne dokumenter er interne eller eksterne, må være i hvilken egenskab den pågældende har udarbejdet dokumentet.

Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger principielt af, om den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af ledelsen for den myndighed, der er medarbejderens normale ansættelsessted, således at dokumentet må siges at være afgivet på denne myndigheds vegne og ansvar - eller om dokumentet er tilblevet som en del af arbejdet for den særlige myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

Der er en risiko for, at det i praksis vil være vanskeligt at afgøre ovennævnte spørgsmål, og der kan derfor ofte være grund til at træffe prakti-

ske foranstaltninger til klargørelse af forholdet. En sådan præcisering kan eksempelvis ske ved anvendelse af særligt brevpapir for den særligt oprettede myndighed samt - om nødvendigt - ved, at det udtrykkeligt fastlægges, hvilke personer der er knyttet til den særlige myndighed. Uklarhed i denne henseende kan meget vel få som konsekvens, at det ikke kan godtgøres, i hvilken egenskab et dokument er udfærdiget. Udgangspunktet må da være, at dokumentet betragtes som eksternt.'

I en af de andre sager nævnt ovenfor (Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 401ff), er angivet eksempler på situationer hvor dokumenter og oplysninger må anses for afgivet til udenforstående, bl.a. 1) den situation hvor oplysninger fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående, og 2) den situation hvor materialet indgår på en sag hos en af de myndigheder der er repræsenteret i samarbejdet, og hvor sagen ikke er forbeholdt medarbejdere med tilknytning til særmyndigheden. Det ansås i sagen ikke i sig selv for afgørende om materialet var journaliseret hos en af de myndigheder som var repræsenteret i samarbejdet, hvis sagen hos denne myndighed var 'reserveret' for de medarbejdere som indgik i særmyndigheden.

Der er ikke i sagen præcise oplysninger om hvordan det interne arbejds materiale har været håndteret i forhold til udenforstående, herunder de myndigheder som havde repræsentanter i udvalget. Der er ikke brevsveksling i sagen hvorved materialet 'aktivt' sendes til andre end udvalgets medlemmer.

Finansministeriet har i udtalelsen til mig af 24. juni 2003 anført at materialet - så vidt Finansministeriet ved - ikke er blevet udvekslet med andre myndigheder. For så vidt angår mødeindkaldelser, dagsordener og referater fra udvalgets møder, har jeg ikke anledning til at lægge andet til grund. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere at Finansministeriet undtog disse dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7. Se dog nedenfor i afsnit 5 om ekstrahering.

Baggrundsnotater og arbejds papirer har Finansministeriet også undtaget som interne arbejdsdokumenter.

Det fremgår af sagens akter at nogle af baggrundsnotaterne blev udarbejdet efter aftale på møderne i udvalget. Det gælder imidlertid ikke alle baggrundsnotaterne.

Nogle af baggrundsnotaterne er udarbejdet hos de myndigheder som deltog i samarbejdet. Andre er udarbejdet hos andre myndigheder eller hos private.

Det er utvivlsomt at notater der er udarbejdet hos andre myndigheder end dem som deltog i samarbejdet, eller hos private, ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter. Fonden fik i forbindelse med Finansministeriets afgørelse af 9. januar 2003 aktindsigt i 4 baggrundsrapporter udarbejdet af eksterne konsulenter for udvalget. Ved min gennemgang af sagen har jeg imidlertid fundet yderligere baggrundsnotater udarbejdet af eksterne myndigheder eller private: Med mødeindkaldelsen af 20. juni 2002 til det 3. møde den 24. juni 2002 blev udsendt et notat fra Konkurrencestyrelsen som ikke havde repræsentanter i udvalget. Med mødeindkaldelsen af 23. oktober 2002 til det 7. møde den 25. oktober 2002 blev udsendt en baggrundsrapport fra Risø. Det er min opfattelse at disse dokumenter ikke kunne undtages med henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

De baggrundsnotater som blev udarbejdet hos de myndigheder som var repræsenteret i samarbejdet i udvalget, fremstår typisk som almindelige notater udarbejdet af myndigheden; de er udarbejdet på myndighedens brevpapir med angivelse af kontor og sagsbehandler. Der er ikke specifikt angivet at de er udarbejdet i udvalgets regi eller til brug for udvalget. I beslutningsreferaterne er der eksempelvis anført følgende vedrørende beslutninger om at lade bestemte notater udarbejde: *'FM [Finansministeriet; min bemærkning] udarbejder udkast som sendes til høring i de øvrige ministerier'* eller *'MSt og EnS [Miljøstyrelsen og Energistyrelsen; min bemærkning] udarbejder fælles notat'* (eksemplerne er fra beslutningsreferatet fra det 2. møde i udvalget).

Det forekommer mest nærliggende at antage at dokumenter af denne type ikke blev udarbejdet af medarbejderne hos myndighederne som led i varetagelsen af deres medlemskab af udvalget.

På den baggrund er det min opfattelse at notaterne ikke kunne anses for interne arbejdsdokumenter, jf. det ovenfor anførte fra sagen gengivet i Folketingets Ombudsmand beretning for 1989, s. 175ff.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse vedrørende aktindsigt i baggrundsnotater. En del af baggrundsnotaterne i sagen blev offentliggjort sammen med selve klimarapporten. Jeg har skrevet til Finansministeriet at ministeriet i det omfang de pågældende notater efterfølgende er blevet offentliggjort, evt. blot kan henvise til disse offentliggjorte baggrundsnotater.

#### **4. Undtagelse af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre**

Finansministeriet har efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1, undtaget kapiteludkast, notater og baggrundsnotater fra aktindsigt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**‘§ 10.** Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.’

I det foreliggende tilfælde er det kun sidste led af bestemmelsen ‘dokumenter, der udarbejdes til brug for sådanne møder’ (møder mellem ministre) der er relevant. Bestemmelsen finder anvendelse hvad enten dokumentet er udarbejdet af et ministerium eller en anden forvaltningsmyndighed. Det afgørende er om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelser på et møde mellem ministre, hvorimod det ikke kan kræves at dokumentet faktisk bliver anvendt på mødet. Det er uden betydning for anvendelsen af bestemmelsen om der er tale om egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer eller om et møde i et ministerudvalg eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre, jf. s. 229, 2. spalte, i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 175ff, anførte jeg at det var klart at dokumenter som blev udarbejdet på grundlag af en drøftelse i et departementschefsudvalg med henblik på forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg, måtte anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1. Derimod anså jeg det for usikkert om bidrag fra andre ministerier som blev sendt til underudvalgene (under departementschefsudvalget) med henblik på teknisk bearbejdelse og koordinering, kunne anses for omfattet af bestemmelsen. Jeg fandt det betænkeligt at anerkende at bestemmelsen blev benyttet på dokumenter som ikke var udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række var tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning.

Det fremgår af kommissoriet at udvalgsarbejdet skulle munde ud i udarbejdelse af et ‘beslutningsgrundlag til regeringens Økonomiudvalg ultimo 2002’.

Det fremgår af sagens akter at de dokumenter som udvalget i første omgang arbejdede på med henblik på forelæggelse i regeringen økonomiudvalg og senere i regeringens koordinationsudvalg, dels var selve klimarapporten ‘En omkostningsfri klimastrategi’ og dels materiale til præ-



sensation af rapporten for ministrene: covernote, baggrundsnotat og udkast til pressemeddelelse.

Mellem det 10. og det 11. møde i udvalget blev det nævnte materiale forelagt først for Regeringens Økonomiudvalg og herefter for Regeringens Koordinationsudvalg. Det fremgår af mødeindkaldelsen af 3. december 2002 til det 11. møde den 4. december 2002 at det på mødet i Koordinationsudvalget havde vist sig nødvendigt med en yderligere gennemgang af nogle af de tekniske beregninger i rapporten. Herudover havde mødet vist at regeringen havde behov for at se et konkret oplæg til hvilke typer politiske beslutninger der ville være knyttet til klimaproblemstillingen. Dette oplæg skulle forelægges for regeringen i form af et notat vedrørende mulige løsninger for en klimastrategi og i form af et udkast til 'policy-udspil'. På de følgende møder i udvalget blev der herefter arbejdet på at færdiggøre klimarapporten og på at udfærdige de nævnte dokumenter. På møder i regeringens koordinationsudvalg henholdsvis den 22. januar 2003 og den 19. februar 2003 blev dokumenterne forelagt for ministrene sammen med materiale til brug for præsentation af dokumenterne.

Jeg er på ovenstående baggrund enig med Finansministeriet i at kapiteludkastene, baggrundsnotat, policy-udspil og det øvrige nævnte materiale som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 10, nr. 1, i offentlighedsloven. Jeg har herved lagt vægt på at materialet er udarbejdet direkte med henblik på forelæggelse på møder mellem ministre. Idet jeg går ud fra at det er det nævnte materiale som Finansministeriet henviser til i sin afgørelse, har jeg således ikke grundlag for at kritisere ministeriet på dette punkt. Se dog nedenfor i afsnit 5 om ekstrahering.

## **5. Ekstrahering**

### *a) Oplysninger om fremtidige forhold*

Finansministeriet har tilkendegivet at oplysningerne i de undtagne dokumenter angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold, og at de derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

Både for dokumenter omfattet af offentlighedsloven § 7 og offentlighedslovens § 10, nr. 1, gælder der en pligt til ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**'§ 11.** Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.'

Bestemmelsen finder ikke anvendelse såfremt de oplysninger der skulle ekstraheres, fremgår af offentligt tilgængelige oplysninger i sagen, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 211.

Ekstraheringspligten gælder 'oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet'. Udtrykket 'oplysninger om (sagens) faktiske omstændigheder' anvendes ikke kun i offentlighedslovens § 11, men også i andre lovbestemmelser, bl.a. forvaltningslovens § 19 og offentlighedslovens § 6. Betingelsen for at der skal foretages ekstrahering, må således forstås på samme måde som betingelsen for at der skal foretages partshøring, eller at der foreligger notatpligt.

Afgørende for om en oplysning skal ekstraheres, er herefter ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. En oplysning skal på den baggrund ekstraheres hvis oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagsforholdets bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagsforholdets faktiske omstændigheder. Se hertil bl.a. forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) hvoraf desuden fremgår følgende:

'Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.'

På den baggrund må det antages at også forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, også hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold. Se bl.a. Jon Andersen, mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 518.

Jeg er således ikke enig i den retsopfattelse som Finansministeriet har tilkendegivet i den uddybende begrundelse af 3. marts 2003 og i udtalelsen til mig af 24. juni 2003 hvorefter det forhold at oplysningerne angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold i sig selv, gør at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

*b) Ekstraheringspligtige oplysninger i den konkrete sag?*

Det er Finansministeriets opfattelse at der i de dokumenter der blev undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, ikke var oplysninger der skulle ekstraheres.

Jeg har i flere tidligere sager anført at bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven må forstås sådan at interne vurderinger, dvs. udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale mv., ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11 (og den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 12, stk. 2). Derimod er udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder omfattet af ekstraheringspligten. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216ff, for 1995, s. 305ff, for 1996, s. 221, og for 2002, s. 402ff. I Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 305f, udtalte jeg at beregninger foretaget af en myndighed på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at myndigheden ved besigtigelser mv. tilførte nye iagttagelser, ikke var omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

I forhold til vurderinger angår ekstraheringspligten således navnlig oplysninger i form af udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder der på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt ikke fremgik af offentligt tilgængelige oplysninger i sagen. Finansministeriet har ikke har overvejet ekstraheringsforpligtelsen i dette lys, og jeg har derfor samtidig henstillet til Finansministeriet at genoptage sagen for på ny at overveje om der i de dokumenter der blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens 7 og § 10, nr. 1, er oplysninger der skal ekstraheres.

Ved vurderingen af om oplysninger der er ekstraheringspligtige, kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, henviser jeg til det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1 vedrørende anvendelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Selve klimarapporten og noget yderligere materiale er senere blevet offentliggjort. Jeg har meddelt Finansministeriet at ministeriet, hvis de oplysninger som ellers skulle ekstraheres, indgår i dette offentliggjorte materiale, eventuelt blot kan henvise til det offentliggjorte materiale.

## **6. Sammenfatning**

1. Det er min opfattelse at de oplysninger som fonden søgte om aktindsigt i, var omfattet af lov om miljøoplysninger. Jeg er ikke enig med Finansministeriet i at det var uden betydning at oplysningerne var omfattet af loven, idet undtagelse af oplysninger i sagen bl.a. skete med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

2. Jeg kan tilslutte mig Finansministeriets opfattelse hvorefter det koordinerede udvalg var en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. Bl.a. på den baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere at Finansministeriet undtog mødeindkaldelser, dagsordener og referater fra udvalgets møder fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

3. Jeg mener at der i sagen var flere eksterne baggrundsnotater som var underlagt aktindsigt, end dem som fonden fik aktindsigt i den 9. januar 2003. Jeg mener ikke at de baggrundsnotater der var udarbejdet hos de myndigheder der indgik i samarbejdet i udvalget, kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7.

4. Jeg er enig med Finansministeriet i at kapiteludkastene til klimarapporten, baggrundsnotat, policy-udspil og det øvrige nævnte materiale som blev udarbejdet med henblik på præsentation af udvalgets arbejde for ministrene, kunne undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven.

5. Jeg er ikke enig i den retsopfattelse som Finansministeriet har tilkendegivet vedrørende ekstrahering hvorefter det forhold at oplysninger angår fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold, i sig selv gør at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringsforpligtelsen.

I det omfang der i de dokumenter der er undtaget efter § 7 og § 10, nr. 1, i offentlighedsloven, indgår udtalelser eller vurderinger fra eksterne kilder, mener jeg at de er omfattet af ekstraheringspligten.

6. Jeg har henstillet til Finansministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i lyset af det jeg har anført. Klimarapporten mv. er blevet offentliggjort siden fonden fik delvis afslag på aktindsigt den 9. januar 2003. Jeg har skrevet til Finansministeriet at ministeriet, hvis de oplysninger der i lyset af det jeg har anført, skulle meddeles aktindsigt i, er indeholdt i det offentliggjorte materiale, eventuelt kan meddele aktindsigt ved at henvise hertil."

NOTER: (\*) FOB 1979, s. 257, FOB 1989, s. 175, FOB 1990, s. 216, FOB 1994, s. 401, FOB 1995, s. 305, FOB 1996, s. 221, og FOB 2002, s. 402.