



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2023-12

**Dele af Kammer-
advokatens rapport
kunne undtages fra
partsaktindsigt
som brevveksling med
sagkyndige til brug i
retssager**

Resumé

2. juni 2023

En række havbrugsvirksomheder havde alene fået indsigt i de faktiske oplysninger i en rapport fra Kammeradvokaten om placeringstilladelser til havbrug. Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderede, at Miljøstyrelsen kunne undtage de resterende oplysninger i rapporten efter bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012, jf. miljøoplysningsloven. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

EU-ret

9

Forvaltningsret

1134.3

De dele af rapporten, som blev undtaget fra indsigt, indeholdt bl.a. rådgivning om retsgrundlaget på området samt vurderinger vedrørende Miljøstyrelsens mulige erstatningsansvar.

Miljøret

9

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderede, at de nævnte dele af rapporten kunne undtages, da de indeholdt en juridisk fortolkning, som ville være omdrejningspunktet i forbindelse med verserende og eventuelt kommende retssager.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering. Efter ombudsmandens opfattelse havde det ikke betydning, at rapporten var udarbejdet på foranledning af Miljø- og Fødevareministeriet og udvekslet med Miljøstyrelsen.

Det kunne heller ikke føre til en anden vurdering, at de allerede verserende retssager var anlagt mod Miljø- og Fødevareklagenævnet som rekursinstans, og ikke mod Miljøstyrelsen. Det er således ikke en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at den pågældende myndighed kan blive part i retssagen. Desuden måtte en eventuel retssag om erstatning antages at blive rettet mod Miljøstyrelsen.

Henset til hensynet bag bestemmelsen var der ikke grundlag for at kritisere den konkrete afvejning, som myndighederne havde foretaget i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Afvejningen var desuden forenelig med artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF).

(Sag nr. 22/03252)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

I 2019 udarbejdede Kammeradvokaten på foranledning af Miljø- og Fødevarerministeriet (nu Miljøministeriet) en rapport om placeringstilladelser til havbrug. Ifølge kommissoriet af 17. januar 2019 skulle Kammeradvokaten gennemgå hvert enkelt havbrugs placeringstilladelse for at få et komplet overblik over sagernes status, herunder om havbrugene havde de lovpligtige tilladelser. Rapporten skulle også gennemgå den hidtidige sagsbehandling af placeringstilladelser. Hensigten var, at rapporten derefter kunne indgå i Miljøstyrelsens videre arbejde med den konkrete behandling af sagerne.

Kammeradvokatens rapport af 2. juli 2019 indeholder en undersøgelse og vurdering af placeringstilladelser til 19 eksisterende havbrug i danske farvande. Rapporten indeholder et hovedafsnit om de faktiske sagsforhold for hvert enkelt af havbrugene, et hovedafsnit med Kammeradvokatens redegørelse for det retlige grundlag på området, herunder fiskeriloven og habitatdirektivet (direktiv 92/43 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter), og et hovedafsnit om Kammeradvokatens foreløbige vurdering af hvert enkelt af de 19 havbrug i forhold til retsgrundlaget.

Miljø- og Fødevarerministeriet offentliggjorde den 5. juli 2019 en kort sammenfatning af hovedkonklusioner og anbefalinger fra Kammeradvokatens rapport.

Havbrugene fik efterfølgende aktindsigt i den del af Kammeradvokatens rapport (pkt. 2-2.19), som indeholder en beskrivelse af de faktiske oplysninger om sagsforholdene for hvert enkelt af de 19 eksisterende havbrug.

I afgørelser af 18. januar 2021 til hver af dine klienter afslog Miljøstyrelsen under henvisning til § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, at give yderligere aktindsigt i rapporten. Miljøstyrelsen fandt, at der under hensyn til sagens karakter var en nærliggende mulighed for, at styrelsens afgørelser til opfølgning på rapporten ville resultere i sagsanlæg, og at Kammeradvokatens fortolkning af fiskeriloven og habitatdirektivet ville være et omdrejningspunkt for sådanne eventuelle retssager. Efter Miljøstyrelsens opfattelse vejede de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelsen, tungere end offentlighedens og parternes interesse i, at oplysningerne blev offentliggjort. Styrelsen pegede i

den forbindelse på, at klager tidligere var blevet meddelt aktindsigt i rapportens faktuelle oplysninger, og at grundlaget for styrelsens afgørelser ville fremgå af de enkelte afgørelser.

Du klagede over afgørelserne til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som tiltrådte afgørelserne den 7. oktober 2021.

Nævnet lagde vægt på bl.a., at rapporten indeholdt en juridisk fortolkning af fiskeriloven og habitatdirektivet, som ville være omdrejningspunktet i forbindelse med verserende og eventuelt kommende retssager. Der var efter nævnets opfattelse en nærliggende risiko for, at Miljøstyrelsen kunne blive inddraget i sådanne sagsanlæg, idet flere af styrelsens afgørelser, som havde været behandlet af nævnet, allerede var indbragt for domstolene.

Efter nævnets opfattelse var det beskyttelseshensyn, der ligger bag § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012, ikke opgivet, alene fordi Miljøstyrelsen havde drøftet sagerne med departementet, og rapporten var udvekslet mellem departement og styrelse.

Endelig fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, mellem på den ene side hensynet til parternes og offentlighedens interesse i gennemsigtighed i gennemgangen af placeringstilladelser og på den anden side hensynet til Miljøstyrelsens frirum og mulighed for fortrolighed med sin advokat. Nævnet fandt, at hensynet til Miljøstyrelsens frirum var særligt tungtvejende, idet sagerne fortsat verserede.

I en afgørelse af 28. marts 2022 afslog Miljø- og Fødevareklagenævnet at genoptage sagen. Nævnet anførte i den forbindelse bl.a., at § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012 omfatter enhver brevveksling om muligheden for en retssag, uanset om sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe, og uanset om vedkommende myndighed bliver part i den pågældende retssag. Det forhold, at rapporten var bestilt af Miljøministeriets departement, ændrede ikke ved, at der var et hensyn at tage til styrelsens frirum med Kammeradvokaten, da rapporten indeholdt Kammeradvokatens vurderinger af forhold, som vedrørte Miljøstyrelsens sager.

2. Retsgrundlag

2.1. Miljøoplysningsloven

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

Efter miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 2. pkt., skal henvisninger i loven til bestemmelser i forvaltningsloven forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012. En aktindsigtsanmodning omfattet af forvaltningsloven skal således – når der er tale om miljøoplysninger – behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og forvaltningsloven fra 2012.

En konsekvens heraf er bl.a., at reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages.

Bestemmelsen fastsætter, at adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger – herunder oplysninger i dokumenter omfattet af bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, om brevveksling til brug for retssager eller overvejelser af, om retssager bør føres, i forvaltningsloven fra 2012 – 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.

Jeg henviser til Azad Taheri Abkenar m.fl., Miljøoplysningsloven med kommentarer, 1. udgave (2023), s. 105, og til [FOB 2020-8](#), der er omtalt nedenfor under pkt. 2.2.

2.2. Forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3

Bestemmelsen i § 14, stk. 1, i forvaltningsloven fra 2012 har følgende ordlyd:

”§ 14. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.”

Bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, er videreført i § 14, nr. 3, i den nugældende forvaltningslov (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Bestemmelsen svarer også til § 10, nr. 4, i offentlighedsloven fra 1985 (lov nr. 572 af 19. december 1985), der er videreført i § 27, nr. 4, i den nugældende offentlighedslov (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020).

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der redegjort nærmere for indholdet af den dagældende offentlighedslovs § 10, nr. 4 (s. 543 ff.):

”4.4.1. Bestemmelsens baggrund og formål

Offentlighedslovens § 10, nr. 4 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres – viderefører 1970-lovens § 5, nr. 7, der svarede til kommissionsudkastets § 4, stk. 2.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa, jf. betænkning nr. 325/1963, side 67.

...

4.4.3.2. Overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres

Undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 10, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med *overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres*, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240, hvor der bl.a. anføres følgende:

’Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsspørgsmål*, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i [offentlighedslovens § 10, nr. 4]. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed [...]’.

Det er dog en forudsætning for anvendelsen af § 10, nr. 4, at vedkommende forvaltningsmyndighed er eller kan blive part i retssagen eller er blevet eller må forventes at blive inddraget som biintervenient.

...

4.6. Afgivelse af dokumenter omfattet af § 10, nr. 1-4, til udenforstående mv.

Et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, nr. 1-4, ændrer ikke status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

I det omfang det pågældende dokument derimod anvendes ved behandlingen af en anden sag eller bliver afgivet til udenforstående, opstår spørgsmålet imidlertid om, hvorvidt den pågældende undtagelsesbestemmelse fortsat er anvendelig.

Gældende ret kan formentlig beskrives således, at den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, nr. 1-4, ikke (længere) vil være anvendelig, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed har videregivet dokumentet til en udenforstående under omstændigheder, hvor det måtte stå myndigheden klart, at den opgav (prisgav) det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.”

Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), anfører bl.a. følgende om brug af bestemmelsen i lovens § 14, nr. 3 (s. 451 ff.):

”Det er heller ikke en forudsætning for anvendelsen af § 14, nr. 3, at vedkommende forvaltningsmyndighed kan blive part i den pågældende retssag, jf. U 2010.1253 Ø. Se også Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., s. 420, hvor det antages, at bestemmelsen også kan påberåbes, hvis myndigheden kan forventes at blive inddraget som biintervenient.”

I U 2010.1253 Ø ønskede en tilbudsgiver, som ikke var blevet valgt til at indgå kontrakt, editionsindsigt i et responsum udarbejdet af Kammeradvokaten. Østre Landsret fastslog, at responsummet kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4, idet retten bemærkede bl.a. følgende:

”Selv om responsummet ikke havde direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, må det lægges til grund, at retssag mod staten om de forhold, som responsummet vedrører, var en nærliggende mulighed, da responsummet blev udarbejdet (...).

...

Det har heller ikke nogen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt responsummet er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, at responsummet har været udvekslet mellem myndigheder, der var involveret i forberedelsen og behandlingen af SINE-ud-

buddet. Det har endvidere ikke nogen betydning, at responssummets hovedkonklusioner er gengivet i Radioudvalgets udkast til rapport af 9. marts 2006, som [...] har fået aktindsigt i. I begge henseender har landsretten lagt vægt på, at det beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, ikke herved er blevet opgivet.”

Editionsanmodningen blev genfremsat for Højesteret, der ligeledes afviste den, jf. U 2014.899 H. Højesteret bemærkede i den forbindelse, at ”de indhentede responsa” måtte anses for undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), opsummerer retstilstanden således (s. 603):

”Det er ikke en forudsætning for at anvende § 27, nr. 4, at vedkommende myndighed er eller kan blive part i retssagen, jf. U 2010.1253 Ø samt Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2. udgave, 2021), side 451. Der kan også henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udgave, 2002) side 420, hvor det anføres, at 1985-lovens § 10, nr. 4 (nu § 27, nr. 4), også kan anvendes, hvis myndigheden er eller må forventes at blive inddraget som biintervenient. Det er dog nok et krav, at det offentlige på en eller anden måde kan forventes inddraget i en eventuel retssag.”

I sagen [FOB 2020-8](#) (på ombudsmandens hjemmeside) udtalte Folketingets Ombudsmand, at beskyttelseshensynet bag offentlighedslovens § 10, nr. 4, ikke var blevet prisgivet ved, at ressortministeriet havde oversendt to notater fra Kammeradvokaten med rådgivning om forskellige juridiske tvivlsspørgsmål til Folketinget. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at oversendelsen til Folketinget var sket i fortrolighed. Ombudsmanden mente heller ikke, at beskyttelseshensynet var blevet prisgivet ved, at visse af Kammeradvokatens vurderinger og konklusioner fra de to notater var omtalt i bl.a. et offentligt tilgængeligt talepapir til brug for en besvarelse af et samrådsspørgsmål.

2.3. EU-retten

Miljøoplysningsloven gennemfører direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF og skal fortolkes i overensstemmelse med dette.

Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fastsætter følgende:

”Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

...

c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art

...

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.”

Forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter regulerer adgangen til aktindsigt ved EU-institutionerne, og forordningen finder således ikke anvendelse i nærværende sag. Imidlertid har forordningens undtagelsesbestemmelser væsentlige ligheder med dem, der findes i miljøoplysningsdirektivet.

Forordningens artikel 4, stk. 2, har følgende ordlyd:

”2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

...

– retslige procedurer og juridisk rådgivning

...

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.”

EU-Domstolen har i en fast praksis udtalt, at undtagelsesadgangen vedrørende ”retslige procedurer og juridisk rådgivning” må fortolkes således, at EU-organerne normalt ikke har pligt til at udlevere uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester.

I sag C-348/20 P, Nord Stream 2 AG, Zug (Schweiz) mod Europa-Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2022:548, udtalte EU-Domstolen bl.a. følgende herom:

"I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at det ville være til skade for den almene interesse, der indebærer, at institutionerne kan indhente uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester, hvis sådanne interne dokumenter kunne fremlægges under en sag for Domstolen, uden at den pågældende institution har givet tilladelse til en sådan fremlæggelse, eller at den er blevet anordnet af denne retsinstans (...).

Ved en ikke-tilladt fremlæggelse af en sådan juridisk udtalelse stiller sagsøgeren i en sag om en anfægtet retsakts gyldighed nemlig den pågældende institution over for en udtalelse, som dens egen Juridiske Tjeneste afgav under udarbejdelsen af denne retsakt. Hvis denne sagsøger tillodes at føje en juridisk udtalelse hidrørende fra en institution, hvis udbredelse institutionen ikke har givet tilladelse til, ville det principielt være i strid med kravene til en retfærdig rettergang (...).

...

Under sådanne omstændigheder er det tilstrækkeligt godtgjort, dels at opretholdelsen af den nævnte udtalelse i sagsakterne krænker Rådets ret til en retfærdig rettergang og dets interesse i at modtage åbne, objektive og fuldstændige udtalelser, dels at der ikke foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde, at appellantens fremlægger den omhandlede juridiske udtalelse. Eftersom appellantens interesse i at underbygge sin argumentation med henvisning til denne udtalelse, uanset hvor legitim den end måtte være, ikke i sig selv kan begrunde en sådan tilsidesættelse af Rådets rettigheder og interesser (...), og så meget desto mere som grundlaget for denne argumentation og dermed muligheden for at vinde sagen på ingen måde afhænger af fremlæggelsen af en sådan udtalelse, må det konkluderes, at afvejningen (...) falder ud til fordel for beskyttelsen af Rådets rettigheder og interesser."

3. Dine synspunkter

Du har anført, at havbrugsvirksomhederne som parter i Miljøstyrelsens sager om placeringstilladelser efter partsaktindsigtsreglerne har et retskrav på at se alle oplysninger og dokumenter med henblik på at kunne kommentere og korrigere myndighedernes oplysninger i sagerne, der har afgørende betydning for virksomhedernes eksistensgrundlag.

Du mener endvidere ikke, at § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012 i det foreliggende tilfælde kan anvendes til at undtage (dele af) Kammeradvo-

katens rapport fra aktindsigt. Der er ikke et særligt hensyn at tage til et fortroligt frirum mellem Miljøstyrelsen og Kammeradvokaten, da rapporten er udarbejdet til Fødevarer- og Miljøministeriet, og Miljøstyrelsen blev først bekendt med indholdet af rapporten på et senere tidspunkt i sagsforløbet. Der er endvidere ingen nærliggende risiko for, at Miljøstyrelsen vil blive inddraget i retssager, idet disse vil blive anlagt mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet som rekursinstans.

Derudover mener du, at beskyttelseshensynet bag forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, må anses for opgivet, da Miljø- og Fødevarerministeriet udleverede Kammeradvokatens rapport til Miljøstyrelsen, og da myndighederne offentliggjorde dele af rapporten.

Endelig finder du, at afslaget på aktindsigt strider mod afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, idet de hensyn, der varetages ved undtagelsesbestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, i den foreliggende sag ikke gør sig gældende – eller kun gør sig gældende med beskeden vægt.

4. Myndighedernes synspunkter

Miljøstyrelsen og Miljø- og Fødevarerklagenævnet har til brug for min behandling af sagen afgivet udtalelser af henholdsvis 8. december 2022 og 19. januar 2023.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har fastholdt, at der består en nærliggende risiko for, at Miljøstyrelsen kan blive inddraget i et sagsanlæg, selv om styrelsen ikke er inddraget i de verserende retssager om materielle forhold anlagt mod nævnet. Nævnet har henvist til, at Kammeradvokatens rapport også indeholder vurderinger vedrørende Miljøstyrelsens mulige erstatningsansvar i forbindelse med de omhandlede sager om placeringstilladelser.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden fastholdt sin opfattelse af, at de beskyttelseshensyn, som ligger bag § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012, ikke må anses for opgivet i sagen, selv om Kammeradvokatens rapport har været udvekslet mellem Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen. Nævnet har bemærket, at Kammeradvokatens rapport har dannet baggrund for bl.a. ministeriets udarbejdelse af retningslinjer for Miljøstyrelsens behandling af sager om placeringstilladelser, hvor styrelsen siden 2018 har været den kompetente myndighed. Af udtalelsen fremgår endvidere følgende:

”At rapporten reelt er til brug for Miljøstyrelsens håndtering af sagerne om placeringstilladelser til havbrug afspejles desuden i selve rapporten, hvor Kammeradvokatens anbefalinger er henvendt til Miljøstyrelsen, som den relevante myndighed. Miljøstyrelsen og Miljøministeriet indgår

desuden i et over-/underordningsforhold, hvor styrelsens og ministeriets interesser i de konkrete sager kan sidestilles.”

Heller ikke offentliggørelsen af dele af rapportens hovedkonklusioner har efter nævnets opfattelse betydet, at beskyttelseshensynet bag forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, må anses for opgivet. De undtagne dele af rapporten indeholder nemlig rådgivning, som ikke er afspejlet i de offentliggjorte dele af rapporten, herunder navnlig rådgivning relateret til myndighedernes ansvar i havbrugssagerne.

5. Min vurdering

Efter § 2, stk. 1 (jf. § 6, stk. 2), i miljøoplysningsloven har enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. forvaltningsloven fra 2012 – ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Efter § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012 omfatter retten til aktindsigt ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

De dele af Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser til havbrug, der er blevet undtaget fra aktindsigt, indeholder rådgivning om retsgrundlaget på området, vurdering af tilladelsesforholdene for de enkelte havbrug, anbefalinger til den videre myndighedsbehandling samt vurderinger vedrørende Miljøstyrelsens mulige erstatningsansvar.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.2, omfatter undtagelsesbestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012 ikke alene brevveksling med sagkyndige, der har direkte sammenhæng med en aktuel retssag, men også brevveksling om juridiske tvivlsspørgsmål, hvor et eventuelt sagsanlæg kan være en nærliggende mulighed.

På baggrund af indholdet af Kammeradvokatens rapport og det, som myndighederne har anført om verserende og eventuelt kommende retssager i forbindelse med myndighedsbehandlingen på sagsområdet, mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte nævnets vurdering af, at Kammeradvokatens rapport er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012.

Efter min opfattelse kan det ikke i det foreliggende tilfælde have betydning for vurderingen heraf, at Kammeradvokatens rapport er udarbejdet på foranledning af Miljø- og Fødevareministeriet og udvekslet med Miljøstyrelsen. Jeg

har herved lagt vægt på, at Miljøstyrelsen har kompetencen til at træffe afgørelse i sagerne om placeringstilladelser i første instans, og at en given retssag mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet må antages at være rettet imod nævnets stadfæstelse eller ændring af styrelsens afgørelse.

Det kan heller ikke føre til en anden vurdering, at de verserende retssager er anlagt mod Miljø- og Fødevarerklagenævnet som rekursinstans, og ikke mod Miljøstyrelsen. Dels er det ikke en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at den pågældende myndighed kan blive part i den pågældende retssag, jf. pkt. 2.2 ovenfor. Dels indeholder rapporten en vurdering af Miljøstyrelsens mulige erstatningsansvar i forbindelse med behandlingen af de pågældende sager. En eventuel retssag om erstatning må antages at blive rettet imod Miljøstyrelsen.

Kammeradvokatens rapport er som anført udarbejdet til brug for Miljøstyrelsens konkrete behandling af sagerne om placeringstilladelser og indeholder anbefalinger om, hvad styrelsen skal foretage sig i forhold til de enkelte havbrug. Jeg er på den baggrund enig med Miljø- og Fødevarerklagenævnet i, at der ikke ved Miljø- og Fødevarerministeriets videregivelse af Kammeradvokatens rapport til Miljøstyrelsen skete en opgivelse af beskyttelseshensynet bag bestemmelsen i forvaltningsloven.

Jeg er også enig med Miljø- og Fødevarerklagenævnet i, at heller ikke offentliggørelsen af dele af rapportens hovedkonklusioner har betydet, at beskyttelseshensynet bag bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, må anses for opgivet. Jeg henviser til nævnets vurdering, hvorefter de undtagne dele af rapporten indeholder rådgivning, som ikke er afspejlet i de offentliggjorte dele.

Som anført under pkt. 2.1 skal der efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet foretages en konkret afvejning, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Miljøstyrelsen har i sine afgørelser redegjort nærmere for den afvejning, som styrelsen har foretaget, og nævnet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, jf. pkt. 4 ovenfor.

Henset til hensynet bag undtagelsesreglen i § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012 har jeg ikke grundlag for at kritisere den afvejning, som myndighederne har foretaget i sagen.

Det er indgået i min vurdering, at hensynet til, at dine klienter som sagsparter får lejlighed til relevant kontradiktion, i fornødent omfang tilgodeses gennem

de forvaltningsprocessuelle rettigheder, der gælder i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling, herunder retten til partshøring.

Jeg finder endvidere, at afvejningen er forenelig med artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet. Jeg har herved lagt vægt på, at EU-Domstolen i relation til den nært beslægtede afvejning, der for EU-institutionernes vedkommende skal foretages efter artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, har udtalt, at undtagelsesadgangen vedrørende "retslige procedurer og juridisk rådgivning" må fortolkes således, at EU-organerne normalt ikke har pligt til at udlevere uafhængige udtalelser fra deres juridiske tjenester, jf. herom pkt. 2.3 ovenfor.

På baggrund af det anførte ovenfor har jeg ikke grundlag for at kritisere Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering af, at Miljøstyrelsen kunne undtage de omhandlede dele af Kammeradvokatens rapport af 2. juli 2019 fra retten til aktindsigt efter bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven fra 2012, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3.

Efter en gennemgang af de undtagne dele af rapporten er det endvidere min opfattelse, at de i al væsentlighed ikke indeholder relevante oplysninger om det faktiske grundlag, der er omfattet af ekstraheringspligt, jf. forvaltningslovens § 14 a.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.