



## Afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger der havde udskrevet meget penicillin

*I forbindelse med en handlingsplan til reduktion af det stigende forbrug af antibiotika i svine sektoren inviterede Fødevarestyrelsen de 18 dyrlæger i landet der udskrev mest antibiotika til svin, til en samtale i styrelsen. Det blev i forbindelse med invitationen understreget at der ikke var tale om et tiltag der skulle munde ud i bøder til eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger, men at det var hensigten at få en dialog.*

*En borger bad om aktindsigt i navnene på de 18 dyrlæger, men styrelsen afsløgte med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen skrev at en offentliggørelse ville kunne give det indtryk at dyrlægernes ordination af antibiotika var ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort, og at dette kunne medføre at dyrlægernes klienter ville fravælge dyrlægerne. Der var derfor efter styrelsens opfattelse en nærliggende risiko for at den offentlige omtale ville kunne få alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og derved også få økonomiske konsekvenser for dem.*

*Borgeren klagede over afgørelsen til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender der stadfæstede styrelsens afgørelse. Borgeren klagede herefter til ombudsmanden.*

27 december 2007

2007-10-1

Forvaltningsret:  
11241.3

Landbrug mv.:  
6

Miljøret:  
9

*Ombudsmanden udtalte at risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil få nå indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Uanset at myndighederne i sagen havde vurderet risikoen for skadevirkninger som nærliggende, mente ombudsmanden ikke at risikoen var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad at myndighederne med rette kunne give afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden henviste i den forbindelse navnlig til at grundlaget for risikovurderingen var af generel karakter og f.eks. ikke var underbygget af konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om at give aktindsigt i oplysningerne. (J.nr. 2007-1008-301).*

Det fremgik af sagens akter at Fødevarestyrelsen i forbindelse med en handlingsplan til reduktion af det stigende antibiotikaforbrug til svin den 6. juli 2005 skrev til et antal dyrlæger og inviterede dem til en samtale i efteråret 2005. De dyrlæger der modtog invitationen, var dem der ordinerede mest antibiotika til svin. Det blev understreget i brevet at der ikke var tale om et tiltag som skulle munde ud i bøder til eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger. Derimod var det hensigten at opnå en dialog med det formål at få forbruget af antibiotika til især fravænningsgrise reduceret.

Af en artikel om handlingsplanen i Berlingske Tidende den 3. oktober 2005 fremgik det at 18 dyrlæger udskrev 33 pct. af det samlede forbrug af antibiotika til de danske grise. På baggrund af artiklen bad A i en e-mail af 4. oktober 2005 Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) om aktindsigt i det talmateriale som viste at 18 dyrlæger udskrev 33 pct. af antibiotikapræparaterne. Samtidig bad han om navn og adresse på de 18 dyrlæger og – hvis det fremgik af materialet – navn og adresse på deres klienter.

Den 6. oktober 2005 sendte ministeriet A's anmodning om aktindsigt til Fødevarestyrelsen til behandling.

Den 18. oktober 2005 skrev Fødevarestyrelsen til de 18 dyrlæger. Af brevet fremgik følgende:

"Fødevarestyrelsen har i forbindelse med vort samarbejde om at nedbringe antibiotikaforbruget i svinebesætninger, modtaget henvendelser om aktindsigt.

De pågældende anmodninger omhandler aktindsigt i de 18 dyrlægers navne, adresser og praksisnavn.

Fødevarestyrelsen er imidlertid opmærksom på, at offentliggørelse af navne, adresser og praksisnavn muligvis vil kunne have skadevirkning for de implicerede dyrlæger.

Fødevarestyrelsen foretager hermed en partshøring af samtlige 18 dyrlæger, således at den enkelte dyrlæges svar kan indgå i styrelsens sagsbehandling, før endelig afgørelse om aktindsigt træffes.

Fødevarestyrelsen skal derfor anmode dig om skriftligt at svare på følgende:

– Vil offentliggørelse af dit navn, praksisnavn kunne påføre dig skade i dit erhverv som dyrlæge – hermed menes bl.a. om den skitserede offentliggørelse vil kunne påvirke din konkurrenceevne som praktiserende dyrlæge og dermed have økonomiske konsekvenser for dig?

– Hvis du kan svare JA til ovenstående, bedes du begrunde hvorfor og hvordan offentliggørelse af dit navn vil kunne have konkurrence- og/eller økonomisk betydning for dig.

..."

Den 27. oktober 2005 traf Fødevarestyrelsen afgørelse om at give A afslag på din anmodning om aktindsigt i talmaterialet. Det blev oplyst at talmaterialet fandtes i Vetstat, der er et centralt system til registrering af anvendelse, ordinerings og forbrug af receptpligtige lægemidler til dyr. Vedrørende spørgsmålet om indsigt i navne mv. på de 18 dyrlæger skrev Fødevarestyrelsen følgende:

"Fødevarestyrelsen har modtaget Deres anmodning af 4. oktober 2005, hvor De anmoder om aktindsigt i dokumenter, der vedrører 18 dyrlægers anvendelse af antibiotika i svinebesætninger, (...)

...

Fødevarestyrelsen er netop ved at foretage en partshøring af de pågældende dyrlæger, hvorfor Fødevarestyrelsen på nuværende tidspunkt ikke kan give Dem aktindsigt i oplysninger om de pågældende dyrlægers person. Først når Fødevarestyrelsen har modtaget og vurderet samtlige høringssvar, kan styrelsen endeligt besvare Deres aktindsigtsanmodning."

Den 11. november 2005 traf Fødevarestyrelsen afgørelse om at give A afslag på aktindsigt i dyrlægernes navne mv. Styrelsen gav følgende begrundelse:

"Fødevarestyrelsen skal med denne afgørelse meddele Dem afslag på aktindsigt i oplysninger om dyrlægernes navn, adresse og praksisnavn, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter der kan meddeles afslag på aktindsigt, såfremt det kan have væsentlig økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår.

Som nævnt i Fødevarestyrelsens brev af 27. oktober 2005, har styrelsen foretaget høring af de pågældende dyrlæger, hvor Fødevarestyrelsen har anmodet de pågældende dyrlæger om en begrundet stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt det vil kunne have alvorlige økonomiske og/eller konkurrencemæssige konsekvenser for de pågældende dyrlæger.

De indkomne høringssvar underbygger Fødevarestyrelsens vurdering af, at aktindsigt i de pågældende dyrlægers navn, adresse og praksisnavn vil være forbundet med risiko for skadevirkninger af økonomisk og/eller konkurrencemæssig art.

Offentliggørelse vil kunne bevirke, det vil kunne fremstå som om dyrlægernes ordination af antibiotika er ulovligt og/eller er uforholdsmæssigt stort. Dette vil kunne bevirke, at dyrlægernes klienter herefter vil fravælge de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge.

Den offentlige omtale vil kunne have negativ effekt i en sådan grad, at det vil kunne påvirke dyrlægenes erhvervsudøvelse på en måde, så det vil kunne have alvorlig indvirkning på dyrlægenes konkurrenceevne og dermed få økonomiske konsekvenser.

For så vidt angår Deres anmodning om aktindsigt i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, er det Fødevarestyrelsens opfattelse, at oplysninger om dyrlægenes navn, adresse eller praksisnavn ikke er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, stk. 1, i anvendelse af antibiotika er varetagelse af hensynet til forbruger- og fødevarer sikkerhed samt hensynet til dyresundhed. Det er derfor styrelsens opfattelse, at disse oplysninger ikke er omfattet af § 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.”

I e-mail af 28. november 2005 klagede A over Fødevarestyrelsens afgørelse til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Han skrev bl.a. at det efter hans opfattelse ikke gav mening at afvise aktindsigt med den begrundelse at det ville kunne fremstå som om ”dyrlægenes ordination af antibiotika er ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort”, idet Fødevarestyrelsen i sin invitation til dyrlægerne netop havde skrevet at der ikke var tale om et tiltag der skulle munde ud i bøder eller politianmeldelser. Herudover gjorde han gældende at oplysningerne om navnene på dyrlægerne *var* omfattet af miljøoplysningsloven. Endelig skrev han at Fødevarestyrelsen også burde have bedømt hans anmodning efter princippet om meroffentlighed. Om sagsbehandlingen skrev A at han burde have været partshørt over svarene fra de 18 dyrlæger.

I anledning af A's klage indhentede ministeriet en udtalelse fra Fødevarestyrelsen. Af udtalelsen af 13. marts 2006 fremgik bl.a. følgende:

”Fødevarestyrelsen skal hermed fremkomme med bemærkninger til (A)'s klage over Fødevarestyrelsens afslag på aktindsigt i de 18 dyrlægers navn, kundeliste osv.

Det skal indledningsvist bemærkes, at Fødevarestyrelsen ikke har nævnt oplysninger om dyrlægenes kunder/klienter i sin afgørelse af 11. november 2005. Og Fødevarestyrelsen kan i denne sammenhæng oplyse, at styrelsen ikke ligger inde med oplysninger om navne på de 18 dyrlægers klienter/kunder.

*Ad. 1)*

Fødevarestyrelsen foretager altid en konkret vurdering i sager om aktindsigt og inddrager i denne vurdering også princippet om meroffentlighed jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

I dette tilfælde, hvor Fødevarestyrelsen har vurderet, at aktindsigt burde afslås under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har styrelsen således foretaget en konkret vurdering og afvejning mellem hensynet til offentlighed og hensynet til de 18 dyrlæger.

*Ad. 2)*

Fødevarestyrelsen vedlagde i afgørelse af 27. oktober 2005, kopi af det brev som samtlige 18-20 dyrlæger havde modtaget om invitation til samtale med Fødevarestyrelsen.

Det nærmere indhold af dette brev må anses at falde uden for klagens genstand. Fødevarestyrelsen har ikke nogen bemærkninger til indholdet af brevet, som (A) sammenholder med Fødevarestyrelsens begrundelse for afslag på aktindsigt. Det kan dog oplyses, at Fødevarestyrelsens formål med at invitere de pågældende dyrlæger til samtale var at afdække de mulige årsager til forbruget og forsøge på at opnå en varig, præventiv effekt og fælles forståelse i forbindelse med praktiserende dyrlægers anvendelse af antibiotika i svinebesætninger.

*Ad 3)*

Fødevarestyrelsen modtog høringssvar for samtlige 18 dyrlæger, der alle tilkendegav, at de frygtede at offentliggørelse af deres navn ville have negativ skadevirkning såvel økonomisk som personligt. Dyrlægernes høringssvar underbyggede Fødevarestyrelsens forudgående vurdering af, at aktindsigt i dette tilfælde var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at der ikke blot er en hypotetisk og fjerntliggende risiko for skadevirkning, men derimod en nærliggende risiko herfor.

Fødevarestyrelsen er enig i, at en fjernliggende og hypotetisk skadevirkning ikke kan begrunde afslag på aktindsigt.

Fødevarestyrelsen finder ikke, at offentliggørelse af de 18 dyrlægers navne kan sidestilles med smiley-ordningen.

*Ad 4)*

Fødevarestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger til dette punkt. Men Fødevarestyrelsen skal for god ordens skyld præcisere, at det fortsat er styrelsens opfattelse at lov om aktindsigt i miljøoplysninger generelt angår oplysninger i relation til det ydre miljø, hvorimod anvendelse og kontrol med antibiotika er varetagelse af hensynet til forbruger- og fødevarerikkerhed, som herefter falder uden for lovens anvendelsesområde.”

Den 12. april 2006 gav Fødevarestyrelsen A aktindsigt i anonymiseret form i de høringssvar som styrelsen havde modtaget fra de 18 dyrlæger. Styrelsen sendte samtidig en journaliste.

I e-mail af 19. april 2006 til ministeriet kommenterede A Fødevarestyrelsens udtalelse af 13. marts 2006. I e-mail af 21. april 2006 kommenterede han de anonymiserede høringssvar han havde modtaget fra styrelsen, og klagede samtidig til ministeriet over anonymiseringen. Det var A's opfattelse at der var overstreget mere end nødvendigt.

I e-mail af 28. juni 2006 rykkede A ministeriet for svar. Samtidig henledte han ministeriets opmærksomhed på en sag om aktindsigt i samtlige data fra Vetstat som jeg havde behandlet og afsluttet den 4. maj 2006 (mit j.nr. 2005-0951-301, optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 337\*). Jeg havde i sagen henstillet til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender at genoptage sagen og nærmere undersøge om oplysninger i Vetstat var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. A gentog at han mente at de oplysninger som han ønskede vedrørende de 18 dyrlæger og deres medicinudskrivning, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger såvel som af lov om offentlighed i forvaltningen.

I e-mail af 4. juli 2006 svarede ministeriet følgende:

"Det er korrekt at ministeriet havde stillet i udsigt en afgørelse i klagen over afslaget på aktindsigt i papirer vedr. 18 dyrlæger. Som De så rigtigt anfører har Ombudsmanden afgivet en afgørelse af 4. maj 2006 vedr. aktindsigt i GLR/CHR – Vetstat i relation til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger. Denne afgørelse er nu til principiel overvejelse hos jurister i departementet, hvilket har konsekvenser for Deres anke. Man forventer således først at kunne vende tilbage til Deres sag efter sommeren."

Den 16. februar 2007 traf ministeriet afgørelse om at fastholde Fødevarestyrelsens afslag på aktindsigt. Ministeriet gav følgende begrundelse:

*"Vedr. afgørelsen om navne på dyrlægerne*

Fødevarestyrelsen gav med afgørelse af 11. november 2005 afslag på aktindsigt i oplysninger om de 18 dyrlægers navne og adresser med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter oplysninger kan undtages, såfremt videregivelse af oplysningerne har økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed som oplysningerne angår.

Af sagen fremgår at Fødevarestyrelsen ved skrivelse af 18. november 2005 har hørt de 18 dyrlæger, hvorefter den enkelte dyrlæge har haft mulighed for at tilkendegive, hvorvidt offentliggørelse af dyrlægens navn og adresse vil kunne skade og påvirke konkurrenceevnen og dermed have økonomiske konsekvenser. Høringssvarere fra samtlige dyrlæger tilkendegav, at de frygtede at offentliggørelse af deres navne ville have negative skadevirkninger såvel økonomisk som personligt. Der er dermed fra de pågældende dyrlæger tilkendegivet en nærliggende risiko for skadevirkning. Efter anmodning har De d. 12. april 2006 fra Fødevarestyrelsen modtaget anonymiseret kopi af dyrlægenes svar. Dyrlægenes høringssvar underbyggede Fødevarestyrelsens vurdering af, at afvisning af aktindsigt faldt ind under offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Fødevarestyrelsen har ingen oplysninger om dyrlægenes klienter.



De har bl.a. gjort gældende at offentliggørelse af de 18 dyrlægers navne kan sidestilles med Smiley-ordningen. Det må afvises, idet Smiley-ordningen er lovreguleret, og drejer sig om konkret information rettet til forbrugerne vedrørende resultaterne af Fødevarekontrollens gennemførte kontrolbesøg i fødevarehåndterende virksomheder.

Udvælgelsen i efteråret 2005 af de 18 dyrlæger til samtale i Fødevarestyrelsen har været et element i gennemførelsen af Fødevarestyrelsens Handlingsplan til reduktion af antibiotikaforbruget til svin, som blev iværksat efteråret 2005.

#### *Afgørelse*

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, departementet fastholder med henvisning til Offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2 Fødevarestyrelsens afgørelse om afvisning af aktindsigt i 18 dyrlægers navne og adresser.

Departementet finder ikke at princippet om meroffentlighed kan betyde imødekomme af anmodningen om aktindsigt, da der er tale om oplysninger, der kan antages at have økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for de pågældende personers virksomheder. Endvidere er der tale om virksomheder, der falder ind under beskyttelsen mod videregivelse af personoplysninger, jfr. personoplysningsloven.

...

Det skal meget beklages at sagens behandling har taget så lang tid.

...”

Ministeriet henviste samtidig A's klage over afslaget på aktindsigt i talmaterialet fra Vetstat til behandling i Universitets- og Byggestyrelsen. Begrundelsen var at Danmarks Fødevareforskning med virkning fra 1. januar 2007 var overflyttet fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender til at indgå under Danmarks Tekniske Universitet under navnet Veterinærinstituttet. Det indebar at Vetstat-registret også var overgået sammen med konkrete uafsluttede sager vedrørende registret. A's klage over afslag på aktindsigt i registret skulle på den baggrund behandles i Universitets- og Byggestyrelsen.

I e-mail af 15. marts 2007 klagede A til mig over ministeriets afslag på aktindsigt. I anledning af A's klage bad jeg den 20. marts 2007 ministeriet og Fødevarestyrelsen om udtalelser og om udlån af sagens akter. Jeg bemærkede i mit brev til A at jeg ikke forstod hans henvendelse som en klage over Fødevarestyrelsens afgørelse af 27. oktober 2005 vedrørende talmaterialet i Vetstat eller ministeriets oversendelse af denne del af sagen til videre behandling i Universitets- og Bygningsstyrelsen.

I brev af 16. maj 2007 udtalte Fødevarestyrelsen følgende:

"...

Det er fortsat Fødevarestyrelsens opfattelse, at oplysninger om de pågældende 18 dyrlægers navn, adresse og praksisnavn er undtaget fra retten til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvorefter der kan meddeles afslag på aktindsigt, såfremt det kan have væsentlig økonomisk eller konkurrencemæssig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår.

Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at offentliggørelse vil kunne give det indtryk, at de pågældende dyrlægers ordination af antibiotika er ulovligt og/eller uforholdsmæssigt stort, hvilket vil kunne betyde, at dyrlægernes klienter herefter vil fravælge de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge.

Der er derfor, efter Fødevarestyrelsens opfattelse, nærliggende risiko for, at den offentlige omtale vil kunne have negativ effekt i en sådan grad, at det vil kunne påvirke dyrlægenes erhvervsudøvelse på en sådan måde, der kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægenes konkurrenceevne og derved resultere i økonomiske konsekvenser.

Fødevarestyrelsen kan endvidere oplyse, at de overstregninger, som styrelsen foretog i det materiale, hvori styrelsen gav aktindsigt, alene havde til formål at hindre, at de pågældende dyrlægers identitet blev afsløret.

Derudover har Fødevarestyrelsen ingen bemærkninger til sagen.”

Af ministeriets udtalelse af 14. juni 2007 fremgik bl.a. følgende:

”Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, departementet kan fortsat tilslutte sig Fødevarestyrelsens vurdering af at oplysninger om navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger er omfattet af undtagelsen for retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2.

Departementet finder, at en offentliggørelse af navne, adresser og praksisnavn på de 18 dyrlæger ville kunne indebære risiko for, at have økonomisk og konkurrencemæssig negativ betydning for de pågældende 18 dyrlægers erhvervsudøvelse.

Dette er underbygget af den høring af de 18 dyrlæger, som Fødevarestyrelsen har foretaget. Af sagen fremgår at (A) har fået aktindsigt heri hos Fødevarestyrelsen. Høringssvarene er af Fødevarestyrelsen i anonymiseret form fremsendt til (A).”

I brev af 18. juni 2007 bad jeg om A's eventuelle kommentarer til myndighedernes udtalelser.

Af A's bemærkninger – fremsendt med e-mail af 22. juni 2007 – fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af brev til dyrlægerne om den forestående audit, at der ikke vil blive iværksat sanktioner over for dyrlægerne. Der kan altså ikke være tale om ulovligheder. Alligevel frygter ministeriet for dyrlægernes økonomi og konkurrenceevne, hvis deres navne offentliggøres, fordi offentligheden kunne opfatte dyrlægernes ordination af antibiotika for ulovligt eller uforholdsmæssigt stort.

Hvis en myndigheds antagelser om offentlighedens fejlagtige opfattelse af bestemte oplysninger bliver rettesnor for, hvorvidt aktindsigt skal gives, vil al lovgivning om aktindsigt lide et knæk. For hvilken oplysning vil ikke kunne antages, at ville blive opfattet fejlagtigt og dermed belastende for en person, hvis den offentliggøres?

Jeg skal derfor gøre opmærksom på faren for praksisdannelse på dette område såfremt ministeriets begrundelse ikke imødegås.

Virkeligheden viser i øvrigt, at de dyrlæger, som står for en meget stor del af medicinudskrivningen til svin har en strålende praksis. Der er derfor snarere tale om, at offentliggørelse af dyrlægernes navne vil virke fremmende på deres virksomhed. I alle fald vil det være nyttig forbrugerinformation for såvel landmænd som for andre, hvorfor offentliggørelse er i offentlighedens klare interesse."

Jeg sendte den 26. oktober 2007 kopi af e-mailen til ministeriets orientering.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **"1. Afgrænsningen af min undersøgelse**

Min undersøgelse angår kun myndighedernes afgørelser om afslag på aktindsigt i navne mv. på de 18 dyrlæger. Spørgsmålet om aktindsigt i talmaterialet i Vetstat er, som jeg har forstået det, endnu ikke færdigbehandlet i det administrative system og indgår bl.a. på den baggrund ikke i min undersøgelse.

### **2. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger**

Fødevarestyrelsen tog i sin afgørelse af 11. november 2005 stilling til om oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og fandt at det ikke var tilfældet.

I din klage til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender gjorde du gældende at oplysningerne efter din opfattelse var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. I sin e-mail til dig af 4. juli 2006 skrev ministeriet at min udtalelse i sagen om aktindsigt i Vetstat-registret – hvor jeg havde henstillet til ministeriet at genoptage sagen og nærmere undersøge om oplysningerne i registret var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger – var til principiel overvejelse i ministeriet, og at man ville tage stilling til hvilke konsekvenser sagen havde for din klage.

På trods heraf indgik spørgsmålet om hvorvidt oplysningerne om navne mv. på dyrlægerne er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ikke i ministeriets afgørelse af 16. februar 2007, og spørgsmålet er heller ikke omtalt i ministeriets udtalelse til mig af 14. juni 2007.

§ 2, stk. 1 og 3, og § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger har følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006):

**§ 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. 2-6 og § 3.

...

*Stk. 3.* I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

...

**§ 3.** Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1)

tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2)

faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

3)

foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

4)

rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

5)

rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og

6)

menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.'

I e-mail af 28. juni 2006 til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender gjorde du gældende at de oplysninger som du ønskede vedrørende de 18 dyrlæger og deres medicinudskrivning, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger såvel som af lov om offentlighed i forvaltningen. På den baggrund burde ministeriet have taget stilling til om oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. herved især lovens § 3, nr. 6. Jeg har gjort Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bekendt med min opfattelse.

Ministeriet har heller ikke senere under sagsforløbet taget stilling til miljøoplysningslovens eventuelle betydning for sagen. Uanset dette har jeg imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

Det skyldes dels at det må anses for noget usikkert om miljøoplysningsloven overhovedet finder anvendelse, dels at denne særlige lov næppe er af afgørende betydning for sagens udfald. Jeg henviser til at det er min opfattelse at myndighederne ikke har haft grundlag for at afslå din ansøgning efter den almindelige offentlighedslov, jf. nærmere nedenfor.

### **3. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2**

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12 har følgende ordlyd:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

*Stk. 2.* Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er forretningsforhold i en vis udstrækning undtaget fra retten til aktindsigt. I modsætning til hvad der gælder efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, er sådanne oplysninger imidlertid ikke uden videre undtaget fra den almindelige ret til aktindsigt. Undtagelse kan kun ske efter at der er foretaget en konkret vurdering af dels om der foreligger oplysninger om forretningsforhold, dels om indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f.

Oplysningerne om navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger indebærer ikke – i sig selv – skadevirkninger i bestemmelsens forstand. Jeg mener dog ikke at det generelt set kan udelukkes at sådanne 'neutrale' oplysninger kan være omfattet af bestemmelsen, hvis de i sagen er kædet sammen med andre oplysninger på en sådan måde at oplysningerne samlet set kan skade vedkommendes virksomhed væsentligt.

Fødevarestyrelsen og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri) har til støtte for at oplysningerne kan undtages efter § 12, stk. 1, nr. 2, anført at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne give det indtryk at de pågældende dyrlægers ordination af antibiotika er ulovlig eller uforholdsmæssigt stor. Det vil kunne betyde at dyrlægernes klienter fravælger de pågældende dyrlæger som fast dyrlæge. På den baggrund, og som følge af de indkomne høringssvar fra dyrlægerne, er det myndighedernes opfattelse at der er en nærliggende risiko for at den offentlige omtale vil kunne have en så negativ effekt at det påvirker dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kan have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i væsentlige økonomiske konsekvenser.

Du har heroverfor anført at det fremgår af det brev der blev sendt ud til dyrlægerne om projektet om nedbringelse af antibiotikaforbruget, at der ikke ville blive tale om sanktioner. Herudover har du anført at en myndigheds antagelse om hvordan offentligheden vil opfatte bestemte oplysninger, ikke kan være rettesnor for om der skal gives aktindsigt.



Det fremgår af sagens akter at Fødevarestyrelsens formål med handlingsplanen til reduktion af antibiotikaforbruget til svin primært har været at dyrlægerne fremover skulle udskrive så lidt og så smalspektret antibiotika som muligt til gavn for fødevarerens sikkerheden og folkesundheden. Dette fremgår også af brevet til de involverede dyrlæger af 6. juli 2005, og det er samtidig understreget at der ikke er tale om tiltag der skal munde ud i bøder eller politianmeldelser af de enkelte dyrlæger. Derimod er det hensigten at opnå en dialog med dyrlægerne.

Ved aktindsigt i oplysningerne om navne mv. på de 18 dyrlæger vil man umiddelbart kun få at vide at det er disse 18 dyrlæger der udskriver mest antibiotika til svin.

Spørgsmålet om hvorvidt der i forhold til en eller flere af de omtalte dyrlæger er tale om et ulovligt eller uforholdsmæssigt stort forbrug af antibiotika, er ikke behandlet eller omtalt i det materiale der er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Uanset dette er det styrelsens og ministeriets opfattelse, bl.a. på grundlag af hørings svarene fra dyrlægerne, at der er en nærliggende risiko for at aktindsigt i navnene vil føre til negativ offentlig omtale i en sådan grad at det påvirker dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kan have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser. Det er således myndighedernes opfattelse at der er en nærliggende risiko for at dyrlægerne i den offentlige omtale som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, vil kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger hvis ordination af antibiotika er ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne har således lagt vægt på risikoen for at oplysningerne kan blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv. hvis der bliver givet indsigt i dem.

I almindelighed kan risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, ikke tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til indsigt, og at loven ikke stiller krav om at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Jeg henviser til betænkning nr. 857 fra 1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Heller ikke risiko for chikane af f.eks. offentligt ansatte kan normalt begrunde afslag, se f.eks. pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) (som også omtalt på s. 23-24 i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager).

Uden for de lovbestemte tilfælde kan fravigelse af det omtalte udgangspunkt efter lovens forarbejder kun komme på tale i helt særlige og sjældne tilfælde hvor der er velunderbyggede og tungtvejende grunde som i høj grad sandsynliggør risiko for væsentlige skadevirkninger, jf. forudsætningsvis Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2004, s. 1212.

Uanset at myndighederne i den foreliggende sag har vurderet risikoen for væsentlige skadevirkninger som nærliggende, mener jeg ikke at risikoen er underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad at myndighederne med rette har kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg henviser navnlig til at grundlaget for risikovurderingen er af generel karakter og f.eks. ikke er underbygget af konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager.

Jeg har gjort Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om at give dig aktindsigt i oplysningerne."

Den 28. februar 2008 modtog jeg kopi af ministeriets nye afgørelse i sagen af 19. februar 2008. Det fremgik heraf at ministeriet havde givet A aktindsigt i oplysningerne om navne og adresser på dyrlægerne. Jeg meddelte på den baggrund ministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 2006, s. 337.