

17-3. Forvaltningsret 12.1 – 11241.1. – Statsforfatningsret 21.3

Ingen hjemmel til undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger

I forbindelse med behandlingen af en aktindsigtssag havde en journalist rejst spørgsmål om hvorvidt bekendtgørelsen om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden) fra offentlighedsloven havde tilstrækkelig hjemmel i offentlighedslovens § 3. Det var desuden journalistens opfattelse at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at anmodninger om aktindsigt i oplysninger hos fonden således også skulle vurderes efter denne lov.

Ombudsmanden rejste spørgsmålene af egen drift over for Udenrigsministeriet og IØ Fonden.

Ombudsmanden udtalte i sin endelige redegørelse i sagen at det var vanskeligt at se at betingelsen i offentlighedslovens § 3 om at bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed ville medføre at en begæring om aktindsigt kunne afslås, var opfyldt i forhold til alle fondens aktiviteter. Herudover udtalte ombudsmanden at det var betænkeligt at anerkende at fonden som sådant administrativt kunne undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. Ombudsmanden mente derfor at det var tvivlsomt om Udenrigsministeriets udnyttelse af bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til generelt at undtage IØ Fonden fra aktindsigt holdt sig inden for det formål med bemyndigelsen som var angivet i lovforarbejderne.

Ombudsmanden henstillede derfor at Udenrigsministeriet snarest ophævede bekendtgørelsen om undtagelse af IØ Fonden fra offentlighedsloven. Hvis ministeriet ønskede at udarbejde en ny bekendtgørelse, henstillede ombudsmanden at undtagelserne blev afgrænset og udformet på en sådan måde at de klart faldt inden for rammerne for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3.

Ombudsmanden mente det var utvivlsomt at IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.

(J.nr. 2005-2808-499).

På baggrund af en konkret sag hvor X blad havde klaget over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden), valgte jeg at udskille spørgsmålene om 1) hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven og 2) om fonden må anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger til en særskilt sag, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Den 30. august 2005 anmodede jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”I den konkrete sag omtalt ovenfor klagede (X) den 22. februar 2005 til mig over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende IØ Fonden. (X) mente bl.a. at ministeriets afgørelse var i strid med Århus-konventionen ’der netop tilsiger, at der skal være mest mulig åbenhed i miljøspørgsmål’, og fagbladet anførte videre bl.a.:

’Samtidig er det vigtigt for mig at understrege, at det efter min opfattelse må være i strid med offentlighedslovens regler, at de særlige udviklingsfonde, Industrialiseringsfonden for Østeuropa (IØ Fonden), Miljøinvesteringsfonden for Østeuropa (MIØ Fonden), samt Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU-fonden), der alle bestyres af Udenrigsministeriet, tillige har indført en begrænsning i adgangen til aktindsigt. Igen henviser jeg til de vedlagte dokumenter og artikler, ligesom det er min opfattelse at også Århus-konventionens artikler bør gælde for offentlighedens adgang til oplysninger om fondenes arbejde.’

Den 3. marts 2005 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i sagen. Jeg skrev således til ministeriet:

’Under henvisning til vedlagte kopi af brev af 22. februar 2005 fra (X), beder jeg om en udtalelse i anledning af klagen over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt af 1. februar 2005 vedrørende IØ Fonden.

I bilagene til klagen af 22. februar 2005 omtales en sag jeg tidligere har behandlet vedrørende anvendelsen af den statslige indkøbsbekendtgørelse. Den statslige indkøbsbekendtgørelse (nr. 4 af 4. januar 1993) var – ligesom bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen – udstedt med hjemmel i § 3, stk. 1, i offentlighedsloven. Jeg vedlægger en

kopi af min endelige redegørelse i sagen vedrørende den statslige indkøbsbekendtgørelse til Udenrigsministeriets orientering.

Jeg beder Udenrigsministeriet om i udtalelsen at tage stilling til det spørgsmål som (X) rejser vedrørende hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990, også efter vedtagelsen af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

...'

I en udtalelse af 31. marts 2005 til mig skrev Udenrigsministeriet således:

'...

Investeringsfonden for Østlandenes formål og virke

Investeringsfonden for Østlandene er oprettet ved lov nr. 828 af 19. december 1994 [rettelig 1989; min bemærkning] om støtte til danske investeringer i Østlandene, som senere ændret. Investeringsfonden for Østlandene er ifølge § 2, stk. 2, en selvejende institution.

Det fremgår af lovens § 2, stk. 1, at fonden 'i samvirke med dansk erhvervsliv' skal fremme investeringer i Østlandene. Af bemærkningerne til lovforslaget, (Folketings Tidende 1989/90, tillæg A, spalte 1636), fremgår det endvidere bl.a., at Investeringsfonden for Østlandene 'skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv', og at Investeringsfonden for Østlandene vil blive etableret med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene som forbillede.

I de af udenrigsministeren den 23. februar 1998 i henhold til lovens § 2, stk. 5, godkendte vedtægter er fondens formål ifølge § 1 at fremme et nærmere økonomisk samarbejde mellem Danmark og de reformvenlige østlande til gavn for såvel det generelle øst/vest forhold som dansk erhvervsliv og beskæftigelse, og efter § 2 kan fonden yde støtte til danske investeringer i østlandene bl.a. ved aktietegning og långivning samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål. Af § 3 fremgår, at 'Fonden skal under hensyntagen til Østlandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv.'

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene blev oprettet ved lov nr. 243 af 7. juni 1967 om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene som en selvejende institution. Bortset fra, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene hører under udviklingsministerens ressort, svarer bestemmelser i denne fonds lov og vedtægter til de for

Investeringsfonden for Østlandene gældende.

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1966/67, tillæg A, spalte 2379) er bl.a. anført:

'Fonden skal under skyldig hensyntagen til udviklingslandenes interesser virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv, hvorfor det er ønskeligt at henlægge dens administration til et særligt organ.'

Under behandlingen i Folketinget udtalte udenrigsministeren (Folketings Tidende 1966/67, Forhandlingerne, spalte 2323-2324), at 'når man har villet opbygge fonden på en særlig måde med en direktør og en styrelse, er det, fordi den ikke kan behandles som en del af den almindelige statsadministration; den er udtryk for et samarbejde mellem erhvervslivet og staten, og det kræver efter min opfattelse en helt særlig styreform.'

Investeringsfonden for Østlandene yder således ikke tilskud til danske virksomheder i traditionel forstand, men foretager derimod forretningsmæssige investeringer i overensstemmelse med fondens formål og med henblik på en forøgelse af fondens formue. I sit samarbejde med private virksomheder adskiller fonden sig således markant fra den almindelige statsadministration, idet den reelt er at sammenligne med et pengeinstitut eller et venture-foretagende.

Til orientering vedlægges kopi af Investeringsfonden for Østlandenes vedtægter som godkendt af udenrigsministeren den 23. februar 1998 samt fondens Annual Report 2003. ...

Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990

Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990, der undtager Investeringsfonden for Østlandene fra offentlighedsloven, er udstedt i medfør af offentlighedslovens § 3, hvorefter det er muligt for den relevante ressortminister efter forhandling med justitsministeren at fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal undtages fra loven.

Udenrigsministeriet er opmærksom på at denne bestemmelse ikke giver mulighed for at skabe nye undtagelser fra offentlighedsloven eller til at udvide de eksisterende undtagelsesområder. Udenrigsministeriet er ligeledes opmærksom på ombudsmandens praksis vedrørende denne bestemmelse.

Det er imidlertid ikke Udenrigsministeriets opfattelse, at Bekendtgørelse nr. 329 af 3.

april 1990 har skabt nye undtagelser til offentlighedsloven eller udvidet de i loven eksisterende undtagelsesområder.

Begrundelsen for udstedelsen af bekendtgørelsen skal findes i fondens status som professionel investeringspartner for danske virksomheder. For at fonden skal kunne virke som investeringspartner, er det afgørende, at fonden kan foretage dispositioner under hensyntagen til dens kommercielle samarbejdspartneres og projektvirksomheders krav om fortrolighed vedrørende de enkelte projekter. Hensynet bag bekendtgørelsen er således at give Investeringsfonden for Østlandene mulighed for at fortroligholde de oplysninger om drifts- og forretningsmæssige forhold, som fonden modtager i forbindelse med sit samarbejde med de enkelte virksomheder. Hensynet bag bekendtgørelsen er dermed identisk med hensynet bag offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Udenrigsministeriet skal ud over ovenstående fremhæve, at det i bemærkningerne til offentlighedslovens § 3, (Folketings Tidende 1985-86, tillæg A, spalte 208), er anført, at denne bestemmelse navnlig kan tænkes anvendt 'i visse tilfælde, hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed'. Med støtte i offentlighedslovens bemærkninger vil Udenrigsministeriet derfor hævde, at lovgiver med offentlighedslovens § 3 netop havde institutioner som Investeringsfonden for Østlandene i tankerne.

Såfremt bekendtgørelsen ikke eksisterede, ville Investeringsfonden for Østlandene med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, stadig have mulighed for at tilbageholde langt størsteparten af sine dokumenter fra aktindsigt, idet disse vedrører forretningsmæssige oplysninger, der er af væsentlig økonomisk betydning for de virksomheder, som fonden dels investerer i dels samarbejder med. Fondens optræder aldrig som eneinvestor, og for hver investering, som fonden overvejer, vil der være mindst en dansk partner samt ofte en eller flere lokale partnere. Såvel danske som lokale partnere giver fortrolige regnskabs- og driftsmæssige oplysninger til fonden med henblik på fondens investeringsbeslutning.

Ud over hensynet til fondens samarbejdspartnere vil det endvidere ofte være nødvendigt for fonden at undtage sine dokumenter fra aktindsigt ud fra hensynet til sin egen virksomhed, idet fonden vil få svært ved at udvikle sin forretning, hvis den ikke optræder med samme diskretion som andre finansielle investeringsvirksomheder. Fondens vil derfor ligeledes kunne undtage hovedparten af sine dokumenter med hjemmel i

offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Også af den grund kan bekendtgørelsen ikke – som tilfældet var i forbindelse med den statslige indkøbsbekendtgørelse – siges at indebære en væsentlig indskrænkning i offentlighedens adgang til aktindsigt. Bekendtgørelsen letter udelukkende fondens administrative byrde i forbindelse med aktindsigtsanmodninger. Ud over bekendtgørelsens rent administrative funktion spiller den imidlertid yderligere en vigtig rolle i forbindelse med selve fondens virke, idet den sender et signal til potentielle kommercielle samarbejdspartnere om, at oplysninger, som disse indsender til fonden, vil blive behandlet i fortrolighed.

Endelig skal Udenrigsministeriet gøre opmærksom på, at hensynet til forretningsmæssig diskretion senest har motiveret, at Eksport Kredit Fonden (EKF) blev undtaget fra offentlighedsloven ved lov nr. 344 af 2. juni 1999. I forslag til lov om ændring af lov om Dansk Eksportkreditfond mv. (Folketings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4833, højre spalte), anføres der bl.a. følgende:

'EKF udøver sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet, pengeinstitutter og diverse organisationer, herunder Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), Investeringsfonden for Østlandene (IØ) og Investeringsfonden for Vækstlande (IFV). Det er her af meget væsentlig betydning for EKF's virke, at dens kommercielle samarbejdspartnere – banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland – er sikret ubegrænset ret til at stille materiale til rådighed for EKF's afgørelse af enkeltsager, uden at der kan kræves aktindsigt i dette eller i EKF's afgørelser i forhold til disse virksomheder. Som finansiel virksomhed med behov for dyb indsigt i de kommercielle samarbejdspartneres økonomiske og forretningsmæssige forhold er EKF i særdeleshed følsom over for ethvert brud på den forretningsmæssige diskretion. Selv om der i dag er mulighed for at opnå undtagelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, er det et markant udtrykt ønske fra især EKF's private samarbejdspartnere, at oplysninger, som videregives til EKF, behandles fortroligt uden risiko for offentliggørelse. Såvel IFU og IØ som IFV er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

...'

Som det fremgår, har det været lovgivningsmagtens bevidste valg at holde Eksport Kredit Fonden uden for offentlighedslovens regler om aktindsigt. I forbindelse hermed har

det været et argument, at Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, Investeringsfonden for Østlandene og Investeringsfonden for Vækstlande også var undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. I samme forbindelse har lovgivningsmagten ytret ønske om fortsat at lade bl.a. Investeringsfonden for Østlandene være undtaget fra offentlighedsloven. Også med støtte i almindelige retskilder vil Udenrigsministeriet derfor hævde, at der ikke knytter sig tvivlsspørgsmål til hjemmelsgrundlaget for Bekendtgørelse nr. 329 af 1990.

Århus-konventionen

Århus-konventionen er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove. Med denne lov blev der foretaget ændringer i en række miljølove, herunder for så vidt angår Århus-konventionens regler om aktindsigt i lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger. Af § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår det, at denne lov kun gælder for myndigheder, der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. Heraf følger således, at Investeringsfonden for Østlandene ikke er omfattet af den pågældende lov. Eftersom Investeringsfonden for Østlandene yderligere ikke opfylder kriteriet i miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, om at have offentligt ansvar for miljøet, er fonden ikke omfattet af Århus-konventionen, som denne er implementeret i dansk ret.

På baggrund af ovenstående finder Udenrigsministeriet, at Bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen befinder sig inden for rammerne af offentlighedslovens § 3.'

I et brev af 26. april 2005 fremsatte (X) bemærkninger til Udenrigsministeriets udtalelser. (X) skrev således:

'IØ Fonden formidler offentlig støtte til erhvervsvirksomheder i form af aktietegning, lån og garantier. Den offentlige støtte vil typisk reducere en virksomheds risici ved investeringer i Østlande og er derfor klart attraktiv. Det klare element af offentlig støtte betyder, at IØ Fondens virksomhed har en anden karakter end private finansieringsvirksomheders.

Offentlighed er vigtig bl.a. af hensyn til:

- kontrol og debat om IØ Fondens virke.
- forebyggelse og afsløring af eventuelle vernetjenester

- styrkelse af virksomheders tillid til at ansøgninger bliver behandlet sagligt.

...

Ad Udenrigsministeriets skrivelse af 31.3.2005:

Ifølge bekendtgørelsen 1990.329 er IØ Fonden generelt undtaget fra offentlighedsloven. Hjemlen for denne undtagelse skal nødvendigvis søges i offentlighedslovens § 3. Den kan ikke baseres på spekulationer om, hvordan Folketinget ville have stillet sig til et forslag om udtrykkelig undtagelse ved lov. Den udtrykkelige undtagelse i loven om Dansk Eksportkreditfond med en lille henvisning i bemærkningerne til IØ Fonden kan ikke tjene som grundlag for den generelle undtagelse af IØ Fonden.

Det er klart, at nogle af IØ Fondens oplysninger vil kunne undtages fra aktindsigt efter konkrete vurderinger, men ikke alle. IØ Fonden publicerer selv i årsberetninger og på hjemmeside, hvilke virksomheder, der har fået støtte. Denne publicering indicerer, at der ikke er grundlag for en generel undtagelse af hensyn til beskyttelse af de private virksomheder.

Århus-konventionens anvendelsesområde er ikke identisk med offentlighedslovens. Århus-konventionen og det efterfølgende EU-direktiv definerer anvendelsesområdet med bredere kategorier for at sikre, at offentlighedens ret til miljøinformation ikke bliver påvirket af, om offentlige opgaver udføres i det ene eller andet regi.

Den danske miljøoplysningslov gælder ifølge sin ordlyd dels traditionelle offentlige forvaltninger, dels for andre organer, der har 'offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol' (§ 1, stk. 2).

Miljøoplysningslovens anvendelsesområde må fortolkes i lyset af Århus-konventionen og EU-direktivet, der omfatter enhver, der udøver 'offentlige administrative funktioner i henhold til national ret herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet' og enhver, der udøver 'offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol'.

Bemærkningerne er skrevet efter rådgivning fra Oluf Jørgensen, Danmarks Journalisthøjskole.'

1. Hjemlen for at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven

IØ Fonden er i medfør af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 undtaget fra offentlighedsloven. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk.1, der lyder således:

'Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.'

Ministeren kan som det ses, kun udnytte bemyndigelsen for 'myndigheder (...) for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås (...)' Efter min mening må bestemmelsen fortolkes i lyset af at der er tale om en fravigelse af det almindelige offentlighedsprincip. Det må derfor kræves at der er et forholdsvis sikkert grundlag for at antage at en konkret vurdering af ansøgninger om aktindsigt vil kunne afslås i medfør af de nævnte bestemmelser. For IØ Fondens vedkommende vil det i praksis betyde at hovedparten af dokumenterne skal kunne undtages efter § 12 eller § 13.

Jeg har tidligere udtalt mig om denne bestemmelse, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 54*, og for 1993, s. 103*, samt sag 1998-0372-301. I disse sager havde myndighederne undtaget bestemte sagsområder eller arter af dokumenter fra offentlighedsloven (privatiseringssager og dokumenter om indkøbsaftaler).

I nærværende sag er det i stedet *en myndighed* der er undtaget fra offentlighedsloven. Muligheden for efter omstændighederne at undtage bestemte forvaltningsmyndigheder fra offentlighedsloven blev udtrykkeligt lovfæstet med offentlighedslovens vedtagelse i 1985, men det antages at der også efter den tidligere offentlighedslov af 1970 kunne undtages hele organer fra loven uanset at bestemmelsen ifølge den dagældende ordlyd kun tog sigte på 'sagsområder eller arter af dokumenter', jf. betænkning 857/1978, s. 267, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Bestemmelsen kan navnlig tænkes anvendt i visse tilfælde hvor det offentlige udøver forretningsvirksomhed eller samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Ifølge formålsbestemmelsen for Investeringsfonden for Østlandene, jf. fondens vedtægter § 2, kan fonden 'yde støtte til danske investeringer i østlandene ved aktietegning,

finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner, uddannelse, rådgivning samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål'.

Det fremgår af vedtægternes § 3 at fonden under hensyntagen til østlandenes interesser og til de særlige vilkår der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv.

Efter min opfattelse er det herefter klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed; sammenlign ovenfor med omtale af bestemmelsens forarbejder.

Som jeg anførte i sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 54, der vedrørte Finansministeriets undtagelse af privatiseringssager fra aktindsigt, har bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til formål at lette administrationen af loven. Tanken er den at hvis anvendelse af lovens almindelige undtagelsesbestemmelser – der kræver udøvelse af et konkret skøn for hver enkelt dokument i sagen – alligevel normalt vil føre til at der må gives afslag på aktindsigt, kan der uden væsentlig indskrænkning af offentligheden opnås en betydelig lettelse ved på forhånd generelt at angive at sagsområdet er undtaget fra offentlighed. Man sparer herved den ressourcekrævende gennemgang af sagens dokumenter, og der skal ikke foretages nogen afvejning. Samtidig gives klar besked om offentlighedslovens anvendelse på området.

Det har ikke været meningen at bemyndigelsen skulle anvendes til at skabe nye undtagelser fra offentlighedsloven eller til at udvide de eksisterende undtagelsesområder, jf. kravet om at den generelle undtagelse skal angå (f.eks.) myndigheder 'for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås'. Der er principielt kun tale om en præcisering af hvad der allerede gælder. Det er i motiverne forudsat at denne præcisering, dvs. antagelsen om hvad der i almindelighed vil følge af lovens undtagelsesbestemmelser, skal hvile på indhøstede erfaringer vedrørende offentlighedslovens anvendelse på området. Jeg henviser til betænkning 857/1978, s. 22 f og s. 172 ff.

I den omtalte sag henviste jeg til at bestemmelsen og den tidligere lovs § 2, stk. 4, kun havde været sparsomt udnyttet i praksis hidtil. Jeg opregnede de forskellige tilfælde,

herunder bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene. Om disse undtagelsestilfælde skrev jeg sammenfattende:

'...

Den hidtidige udnyttelse af bemyndigelsen kan næppe siges at være helt i overensstemmelse med det ovenfor anførte om bemyndigelsens formål. Praksis virker spredt og tilfældig, og man får det indtryk, at formålet i et vist omfang har bestået i at sikre et bestemt områdes undtagelse fra lovens almindelige offentlighedsprincip, snarere end i en umiddelbar lettelse af lovens administration.

Det samme indtryk får man i dette tilfælde. Men Finansministeriet er gået et skridt videre.

Ved den tidligere udnyttelse af bemyndigelsen, har det sagsområde, som skulle undtages fra offentlighed, været klart og som regel temmelig snævert afgrænset. Sagernes forløb var velkendt, og det samme gjaldt de oplysnings- og dokumenttyper, som indgik i sagerne. Heroverfor stod specifikt definerede fortrolighedshensyn svarende til en bestemt undtagelse i offentlighedsloven. Selv om der muligvis ikke var erfaringer at bygge på, kunne man på dette grundlag foretage en forholdsvis sikker forhåndsvurdering med hensyn til udfaldet af aktindsigtssager på området. Der var en tilsvarende sikkerhed for, at der alene skete en fastlæggelse af, hvad der i almindelighed ville følge af lovens bestemmelser.

...'

Investeringsfonden for Udviklingslandene er ligesom IØ Fonden undtaget ved bekendtgørelse med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1. Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV Fonden) er derimod undtaget fra offentlighedsloven ved lov, jf. lov nr. 379 af 22. maj 1996 § 3. I de almindelige bemærkninger til loven anføres bl.a. at regeringen ønsker at forbedre virksomhedernes muligheder for at etablere sig i vækstmarkederne gennem oprettelse af IFV Fonden 'i tilknytning til Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Investeringsfonden for Østlandene (IØ Fonden)'. Det siges videre at med oprettelsen af IFV Fonden vil alle lande på OECD's Udviklingskomité's liste over lande der kan modtage hjælp, 'være dækket af en af de tre ordninger (IFU, IØ Fonden eller IFV Fonden)'.

Om baggrunden for lovens undtagelse af IFV Fonden fra offentlighedsloven siges det i bemærkningerne (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, s. 4300) at IFV Fonden skal udøve

sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet, og at det derfor er en nødvendig forudsætning for hele IFV Fondens virke at der ikke opstår mistillid til fonden som samarbejdspartner som følge af muligheden for at private kan få adgang til dokumenter i IFV Fondens sager. IFV Fonden foreslås derfor undtaget fra bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen.

Ovennævnte kan efter min opfattelse vel trække i retning af at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om at undtage Investeringsfonden for Østlandene fra offentlighedsloven ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsens rammer i offentlighedslovens § 3.

Som det imidlertid fremgår af offentlighedslovens § 3, stk. 1, er det en betingelse for at kunne undtage (f.eks.) en myndighed fra loven at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås'.

Efter min opfattelse er det vanskeligt at se at denne betingelse kan være opfyldt i relation til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke kun i forhold til fondens forretningsmæssige aktiviteter, men også i relation til f.eks. fondens personaleadministration mv. I den forbindelse kan det også nævnes at lov om Dansk Eksportkreditfond mv. (omtalt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005), jf. lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999 med senere ændringer, i § 3, stk. 4, kun undtager 'den virksomhed, der udøves af Eksport Kredit Fonden' fra offentlighedsloven; således vil bl.a. personalesager fortsat være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven (se Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 4833).

Jeg finder det endvidere betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. § 3 forudsætter at vurderingen af om der kan gøres undtagelse fra reglerne om aktindsigt, hviler på de hensyn der er nævnt i offentlighedslovens §§ 7-14 og de afvejninger disse bestemmelser er udtryk for. Generelt holdte synspunkter som risiko for mistillid til fonden som samarbejdspartner er eksempelvis ikke tilstrækkeligt grundlag for et konkret afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, eller § 13. Jeg finder det derfor også usikkert om og navnlig i hvilken udstrækning betingelsen om at begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens støtteaktiviteter.

2. Må IØ Fonden anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

Ved lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger gennemførtes den sidste del af rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger idet de øvrige bestemmelser i direktivet allerede ansås for gennemført ved offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Direktivets artikel 3 (1) lød således:

'1. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri. ...'

Begrebet myndigheder var defineret i direktivets artikel 2 (b):

'*Myndigheder*: Alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.'

Direktivets artikel 6 fastsatte endvidere at medlemsstaterne traf de nødvendige foranstaltninger for at sikre at miljøoplysninger som organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol lå inde med, blev stillet til rådighed på samme betingelser som fastlagt i de foregående artikler, enten af de kompetente offentlige myndigheder eller direkte af organet selv.

De myndigheder mv. man herefter valgte at lade være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, fremgik af lovens § 1 der lød således:

'§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol.'

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 6125f):

'*Til stk. 1*

Direktivet kræver adgang til aktindsigt i miljøoplysninger hos myndighederne (art. 3). Det foreslås, at alle myndigheder, virksomheder m.v., som er omfattet af offentlighedsloven, også omfattes af det foreliggende forslag. Dette indebærer bl.a., at selskaber, institutioner, foreninger m.v., som senere måtte blive omfattet i medfør af offentlighedslovens § 1, stk. 3,

også omfattes af dette lovforslag.

Til stk. 2

Direktivet kræver endvidere adgang til aktindsigt hos organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol (art. 6). Omfanget af dette begreb, som ikke er kendt i dansk ret eller i EU-retten i øvrigt, kan ikke fastlægges entydigt. I overensstemmelse med regeringens grundlæggende holdning om åbenhed i forvaltningen foreslås det at anlægge en rimelig bred fortolkning af begrebet. Ud over de virksomheder, der er omfattet af § 1, stk. 1, antages de nævnte organer derfor at omfatte alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har en bestemmende indflydelse. Det drejer sig f.eks. om trafikselskaber, fælleskommunale virksomheder, offentligt ejede havne og lufthavne og statselskaber som DONG, Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen. Offentlighedsloven og forvaltningsloven omfatter en del af disse virksomheder, men ikke dem alle.'

Lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove ændrede bl.a. § 1, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Lovændringen tilsigtede først og fremmest at justere den gældende miljølovgivning således at de danske regler i deres helhed var i overensstemmelse med forpligtelserne i konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet (Århus-konventionen af 25. juni 1998, Lovtidende C nr. 10 af 13. marts 2003). Konventionen definerer i artikel 2(2) 'offentlige myndigheder' således:

'a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer.

b) fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i relation til miljøet.

c) enhver anden fysisk eller juridisk person, der har offentlige forpligtelser eller funktioner eller udfører offentlige tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b).

d) institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention.

Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition.'

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovændringen i 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4659) at Århus-konventionen juridisk set var vanskelig tilgængelig, og at den gav anledning til mange fortolkningsspørgsmål. Lovforslaget byggede således i et vist omfang på en fortolkning af bestemmelser der ikke i sig selv var klare og utvetydige. Det siges videre at der er behov for justeringer af gældende ret som følge af bl.a. konventionens myndighedsbegreb og den brede definition af miljøoplysninger. I bemærkningerne til § 1 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4677 f) siges således:

'Det foreslås, at Århus-konventionens definition af, hvilke organer der er omfattet af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger indarbejdes i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Miljøoplysningsloven blev vedtaget i 1994 med henblik på at implementere rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger. Efter lovens § 1 gælder de særlige regler om miljøoplysninger for det første for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen. Endvidere gælder de for '*organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol*'. Sidstnævnte kom med i loven for at implementere direktivets artikel 6.

Via henvisningen til offentlighedsloven omfattes alle statslige og kommunale forvaltningsmyndigheder, herunder særlige enheder, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, eller særlige forvaltningsmyndigheder, som f.eks. kommunale selvstyrehavne. Tilsvarende gælder kommunale fællesskaber, når de skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, uanset på hvilken måde fællesskaberne er organiseret. Endvidere omfattes de i offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 2, nævnte elforsyningsselskaber.

Selskaber, der hviler på et traditionelt privatretligt grundlag, falder som udgangspunkt uden for offentlighedslovens definition. Nogle af disse omfattes imidlertid af den udvidede definition i miljøoplysningsloven.

Af bemærkningerne til loven fremgår, at begrebet organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol ikke er kendt i dansk ret eller i EU-retten, og derfor er vanskeligt at fastlægge entydigt. Videre fremgår, at det i overensstemmelse med regeringens grundlæggende holdning om åbenhed i forvaltningen foreslås at anlægge en rimelig bred

fortolkning af begrebet. Det antages herefter, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har en bestemmende indflydelse, omfattes. Der peges herunder på trafikselskaber, fælleskommunale virksomheder, offentligt ejede havne og lufthavne og statselskaber som DONG, Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen.

Der blev under lovforslagets behandling i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg redegjort nærmere for rækkevidden af begrebet. Ministeren oplyste, at den nævnte afgrænsning var foretaget for at give adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i de virksomheder, der i stedet for en selskabsretlig organisering ligeså godt kunne være almindelig forvaltningsvirksomhed og derfor omfattet af pligten til at give aktindsigt, som f.eks. broelskaberne. Videre oplyste ministeren, at muligheden for at vælge imellem den ene eller den anden organiseringsform typisk vil være til stede for virksomheder, der ikke skal konkurrere med andre danske eller europæiske virksomheder på området. På denne baggrund gav ministeren herefter udtryk for, at kun virksomheder, som har en retlig eller faktisk monopolstilling, og som det offentlige har en bestemmende indflydelse på, er omfattet af begrebet. Det blev herefter oplyst, at broelskaberne vil blive omfattet, hvorimod virksomheder som Københavns Lufthavn og Tele Danmark ikke vil være omfattet, fordi de fungerer i blandet konkurrence og monopolstilling.

Konventionens definition af en myndighed er på en række områder enslydende med direktivets. Konventionens formulering indebærer dog bl.a. den tilføjelse, at enhver anden juridisk eller fysisk person, der har offentligt ansvar for eller udfører offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, skal anses for at være en offentlig myndighed; stadig under forudsætning af, at det pågældende selskab er underlagt offentlig kontrol.

Med denne tilføjelse om virksomheder, der udfører offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, forekommer det vanskeligt at opretholde ovennævnte begrænsning, hvorefter alene virksomheder med en monopolstilling omfattes. Til støtte for denne bredere forståelse af begrebet kan der peges på, at der under forhandlingerne om konventionen blev fremsat en erklæring om, at det alene skal være afgørende, om det offentlige skal godkende selskabets overordnede politik og træffe afgørelse i større sager. Monopolsituationen blev ikke nævnt i denne forbindelse.

Den ændrede definition, der følger af lovforslagets nr. 1, indebærer herefter, at det

fremover ikke er afgørende, om den pågældende virksomhed har et retligt eller faktisk monopol på området.

Ved den fortolkning, der kom til udtryk i forbindelse med vedtagelsen af 1994-loven, jf. ovenfor, antog man, at det meget brede begreb 'ansvar for miljøet' indebar, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, uden nogen nærmere præcisering var omfattet.

Tilføjelsen hertil i konventionens definition 'offentlige funktioner eller tjenesteydelser' indebærer, at området kan afgrænses noget mere præcist. Navnlig udtrykket 'offentlige tjenesteydelser' må antages at præcisere, at konventionen sigter imod offentlig forsyningsvirksomhed. Dette indebærer, at offentlige forsyningsområder såsom affaldsområdet, trafikområdet, energiområdet, spildevandsområdet og vandforsyningsområdet omfattes. Herved vil eksempelvis DSB og DSB S-tog A/S være omfattet. Ligeledes vil eksempelvis brosekskaberne (fortsat) være omfattet.

En yderligere betingelse for, at organer omfattes, er at disse er 'underlagt offentlig kontrol'. Denne del af definitionen er enslydende med den gældende lov. Afgørende vil som hidtil være, at det offentlige har bestemmende indflydelse.'

Det bemærkes, at der efter miljøoplysningslovens vedtagelse er vedtaget en ændring af aktieselskabsloven, hvorved der blev indsat en ny § 2 a i aktieselskabsloven, om afgrænsningen af statslige aktieselskaber inden for aktieselskabslovens område, herunder præciserer, hvad der ligger i bestemmende indflydelse. Bestemmelsen kan anvendes som fortolkningsbidrag til afgrænsningen af begrebet 'bestemmende indflydelse'. Herefter er ikke kun ejerskab, men også stemmerettigheder, vedtægter og repræsentation elementer, der kan lægges vægt på.

Visse selskaber, der i dag har aktiviteter i Danmark, er underlagt bestemmende indflydelse fra det offentlige i andre lande, herunder f.eks. Statoil A/S og Telia. Henset til, at der ifølge ordlyden i øvrigt skal være tale om funktioner, der kan karakteriseres som offentlig opgavevaretagelse, falder sådanne virksomheder uden for definitionen, idet disse i Danmark har karakter af almindelig erhvervsvirksomhed. En sådan fortolkning synes også at være lagt til grund ved den gældende lov.

Adgangen til aktindsigt vil alene omfatte miljøoplysninger; se hertil definitionen og den nærmere afgrænsning under bemærkningerne til § 1, nr. 5.

Videre bemærkes, at virksomheder, der er rent privatejede, og som udfører opgaver for en myndighed, f.eks. varetager den daglige drift af et spildevandsrensningsanlæg eller et affaldsanlæg på kommunens vegne, ikke er omfattet af den gældende § 1, stk. 2, og heller ikke falder ind under lovforslaget. En anmodning om aktindsigt må i disse situationer fremsættes over for kommunen som driftsherre. Hvis der derimod er tale om et blandet offentligt- og privatejet organ, hvor det offentlige har bestemmende indflydelse, vil virksomheden være omfattet af både den gældende lov og lovforslaget.'

Efter lovændringen i 2000 lyder § 1, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger således:

'Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.'

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er senest ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005. Ved lovændringen blev den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger justeret således at de danske regler blev bragt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF. Direktiv 2003/4/EF gennemførte Århuskonventionens artikler om aktindsigt i og formidling af miljøoplysninger, herunder adgang til klage og domstolsprøvelse. Der blev ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen til mig af 31. marts 2005 anført at når det af § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår at loven kun gælder for myndigheder der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven, følger det heraf at IØ Fonden ikke er omfattet af den pågældende lov.

Denne fortolkning er jeg ikke enig i. Henvisningen i § 1 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger omfatter 'myndigheder mv., der er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen'. Der har ikke i sagen været rejst tvivl om at IØ Fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1. Det er netop for at undgå konsekvenserne af dette forhold, bekendtgørelsen er udstedt. Ministeriets udstedelse af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 må således forudsætte at fonden må betragtes som en del af 'den offentlige forvaltning'.

Ministeriets opfattelse er i realiteten udtryk for at offentlighedslovens § 3 anvendes analogt på oplysninger der er undergivet aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ved bedømmelsen af om en sådan slutning kan anerkendes, må det efter min mening navnlig tages i betragtning at § 3 indeholder bemyndigelse til administrativ fravigelse af offentlighedsloven. Hjemmel til derogation antages i almindelighed at kræve udtrykkelig lovhjemmel, jf. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 304ff.

I forarbejderne til § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er der som det fremgår ovenfor, ikke taget stilling til den situation hvor en myndighed er blevet undtaget fra offentlighedsloven i medfør af offentlighedslovens § 3, stk. 1.

At IØ Fonden skulle være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger synes endvidere efter min opfattelse at stemme bedst med det brede myndighedsbegreb i Århuskonventionen. Der ses således efter min opfattelse ikke at være holdepunkter i Århuskonventionen for at man har villet acceptere at offentlige forvaltningsmyndigheder ud fra overvejelser om (f.eks.) deres erhvervsmæssige karakter kan undtages fra pligten til at meddele aktindsigt i miljøoplysninger.

Efter min opfattelse taler mest således for at anse IØ Fonden for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

3. Anmodning om en udtalelse

På baggrund af det ovenfor i pkt. 1 og 2 anførte beder jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse.

Jeg beder ministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra IØ Fonden.”

Af udtalelse af 12. oktober 2005 fra IØ Fonden fremgår bl.a. følgende:

”1. Lov om offentlighed i forvaltningen og undtagelsesbekendtgørelserne for IØ og IFU

Der er i offentlighedslovens § 3, stk. 1, udtrykkelig hjemmel til at undtage myndigheder som IFU og IØ, og undtagelserne er, som forudsat i lovforarbejderne, netop begrundet i fondenes udøvelse af forretningsvirksomhed i nært samarbejde med erhvervslivet.

Det bemærkes, at fondene har noteret, at Ombudsmanden, side 8 og 10 udtaler, at det er ’klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om

udøvelsen af forretningsvirksomhed’.

Fondene er ud fra deres forudsætninger ikke enige i, at adgangen til at undtage myndigheder primært må være begrundet i den administrative lettelse ved ikke til stadighed at skulle behandle og begrundet afvise anmodninger om aktindsigt, når resultatet reelt er givet på forhånd, selv om dette naturligvis er et meget vægtigt hensyn.

Det helt afgørende hensyn for undtagelsen af fondene er derimod fondenes samarbejdspartneres tillid til, at fortrolige oplysninger behandles fortroligt, også efter udlevering til fondene.

Tilliden er netop helt afgørende for fondenes udøvelse af deres virke, som er baseret på forretningsvirksomhed i overensstemmelse med fondenes formål. Bemærkningerne til lovforslaget og betænkningen tilstræber naturligt, at sådanne hensyn kan varetages. Bemærkningen om, at en forøget anvendelse af aktindsigtsreglerne, særlig fra pressens side, vil gøre det velbegrundet at bringe undtagelsesbestemmelsen i § 3, stk. 1, i anvendelse, taler ligeledes herfor.

Lovgiver har desuden to gange udtrykkeligt omtalt – og bekræftet – bekendtgørelserne om undtagelse af IØ og IFU i forbindelse med undtagelsen ved lov af henholdsvis en tilsvarende og en nært beslægtet offentlig enhed, der ligeledes skal virke på forretningsmæssige vilkår og i nært samarbejde med erhvervslivet. Begge gange har lovgiver lagt afgørende vægt på spørgsmålet om tillid og diskretion.

Første gang var i 1996 i forbindelse med oprettelse af den tredje søsterfond til IØ og IFU, Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IEV). IFV blev oprettet ved lov nr. 79 af 22. maj 1996 om fond til investeringer i vækstmarkeder m.v. Fonden havde, som anført i vedtægterne godkendt af erhvervsministeren den 19. december 1997, til formål at forbedre erhvervslivets muligheder for at etablere sig i vækstmarkeder med henblik på at styrke virksomheders internationalisering samt bidrage til en positiv og miljømæssigt forsvarlig erhvervsudvikling på de pågældende markeder.

Det er i lovens § 3 bestemt, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for IFV. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1995-96, tillæg A, side 4298) er bl.a. anført, IFV påtænkes at skulle virke i tæt samarbejde med IFU, og (side 4300) at fonden skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv. IFV’s udgangspunkt er at forbedre det danske erhvervslivs muligheder på

vækstmarkederne, og fonden skal drives på kommercielt grundlag. Endelig er det, ligeledes side 4300, om undtagelsen fra offentlighedsloven anført:

'IFV Fonden skal udøve sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet. Det er derfor en nødvendig forudsætning for hele IFV Fondens virke, at der ikke opstår mistillid til fonden som samarbejdspartner som følge af muligheden for, at private kan få adgang til dokumenter i IFV Fondens sager. IFV Fonden foreslås derfor undtaget fra bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen.'

Desuden udtalte erhvervsministeren under førstebehandlingen (forhandlingerne, side 4431-4432) bl.a.:

'Hvad så med offentlighedsloven? Jamen undskyld, det kan da ikke være voldsomt svært at forstå, at når vi taler om en fond, der skal kigge ind i virksomheders investeringsplaner, så ønsker man at undtage den fra offentlighedsloven. Jeg gad da nok se de virksomheder, det er private virksomheder, vi snakker om, der kunne tænke sig at få udstillet i henhold til offentlighedsloven, hvilke investeringsplaner de har rundt omkring i verden. Det tror jeg, er en meget dårlig idé. Selvfølgelig skal der være åbenhed omkring, at fondens midler ikke bliver misbrugt og sådan noget, men det kan vi da finde nogle løsninger på med årsberetninger osv., ligesom vi har på IØ Fonden, der vel i øvrigt fungerer ret godt, og ligesom vi har på IFU, som vel i øvrigt fungerer ganske godt; der er mange paralleller. ...'

Loven om IFV er ændret ved lov nr. 492 af 9. juni 2004, således at der efter 1. juli 2004 ikke kan foretages investeringer i nye projekter, og således at loven skal ophæves med virkning fra den 1. januar 2011. Det er i bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 215 fremsat af økonomi- og erhvervsministeren den 31. marts 2004, side 2) herom bl.a. anført, et udredningsarbejde om fremtiden for de tre investeringsfonde IFU, IØ og IFV, der i 2003 blev gennemført af Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i fællesskab viste, at det var hensigtsmæssigt at fortsætte IFU, hvorimod IFV har vist sig ikke at fungere efter hensigten, *at* erhvervslivet kun har vist beskeden interesse for ordningen, og *at* der derfor ikke er grund til at opretholde IFV.

Det andet eksempel er lovbekendtgørelse nr. 913 af 9. december 1999 om Dansk Eksportkreditfond m.v., som senest ændret ved lov nr. 431 af 6. juni 2005, hvorved der oprettes en Dansk Eksportkreditfond (EKF) med det formål at sikre dansk eksport

internationalt konkurrencedygtige vilkår med hensyn til dækning af ekstraordinære risici for tab i forbindelse med eksport og at forestå formidlingen af statslig bistand i forbindelse med finansieringen heraf.

EKF er ifølge lovens § 2, stk. 1, en selvstændig, statslig forvaltningsenhed, og det er i lovens § 3, stk. 4, bestemt, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for den virksomhed, der udøves af EKF.

Undtagelsen fra lov om offentlighed i forvaltningen blev indført ved lov nr. 344 af 2. juni 1999 om ændring af lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. og det er i ministerens skriftlige fremsættelse (Folketings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4845) bl.a. redegjort for, EKF's tætte samarbejde med andre finansielle institutioner i ind- og udland stiller en række krav til EKF's arbejdsform, markedsdeltagelse og beslutningstagning, som kræver en anden organisationsform end en statslig styrelse, at for EKF er et tæt samarbejde med den finansielle sektor, som er stærkt integreret i den del af dansk eksport, der udgør EKF's forretningsområde, en forudsætning for at kunne tilgodese forsikringsøkonomiske hensyn; det er således vigtigt for EKF at deltage på lige fod med eksportørernes finansieringskilder ved etableringen af den finansiering, som er nødvendig for at gennemføre eksportforretninger, som eksporterhvervet arbejder med, samt *at*:

'Disse forhold fordrer, at Eksportkredit Fonden udvikles i retning af en mere virksomhedspræget finansiell institution, hvor fonden, under hensyn til overordnede erhvervs- og handelspolitiske målsætninger, orienteres mere mod udviklingen i markedet, og at fonden i højere grad end nu kan opretholde fortrolighed om eksportørernes forretninger. Derfor foreslås, at fonden udskilles som en selvstændig, statslig forvaltningsenhed, og i lighed med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, Investeringsfonden for Østlandene og Investeringsfonden for Vækstlandene, undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen, dog kun for så vidt angår EKF's forretningsførelse, samt underlægges økonomiske og regnskabsmæssige principper, der svarer til dem, der gælder for private forsikringsinstitutioner.'

Desuden er det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketings Tidende 1998-99, tillæg A, side 4830, højre spalte) om administrative og statsfinansielle konsekvenser bl.a. anført, at 'EKF undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen, dog ikke for aktindsigt i personsager (egenaccess)', og det er om § 3, stk. 4, (side 4833, højre

spalte) bl.a. anført:

'EKF udøver sin virksomhed i tæt samarbejde med erhvervslivet, pengeinstitutter og diverse organisationer, herunder Industrialiseringsfonden for Udviklingslande (IFU), Investeringsfonden for Østlande (IØ) og Investeringsfonden for Vækstlande (IFV). Det er her af meget væsentlig betydning for EKF's virke, at dens kommercielle samarbejdspartnere – banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland – er sikret ubegrænset ret til at stille materiale til rådighed for EKF's afgørelse af enkeltsager, uden at der kan kræves aktindsigt i dette eller i EKF's afgørelser i forhold til disse virksomheder. Som finansiel virksomhed med behov for dyb indsigt i de kommercielle samarbejdspartneres økonomiske og forretningsmæssige forhold er EKF i særdeleshed følsom over for ethvert brud på den forretningsmæssige diskretion. Selv om der i dag er mulighed for at opnå undtagelse fra offentlighedslovens regler om aktindsigt, er det et markant udtrykt ønske fra især EKF's private samarbejdspartnere, at oplysninger, som videregives til EKF, behandles fortroligt uden risiko for offentliggørelse. Såvel IFU og IØ som IFV er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Et flertal af EKF's direkte samarbejdspartnere er pengeinstitutter, som er underlagt banklovgivningens krav om hemmeligholdelse af oplysninger. Der opstår derfor situationer under den nuværende ordning, hvor pengeinstitutterne vurderer, at risikoen for offentliggørelse af oplysninger vejer tungere end ønsket om risikoafdækning af en forretning. Såfremt EKF ikke er i stand til at forsikre de udenlandske købere om, at de ikke risikerer offentlig indsigt i et projekt eller dets finansiering, vanskeliggøres samarbejde mellem EKF og de private finansieringsinstitutter, og der er risiko for, at de danske leverandører vælges fra til fordel for andre landes eksportører, hvis eksportkreditinstitutter kan give den fornødne fortrolighed. Danske eksportører vil således være ringere stillet end deres udenlandske konkurrenter. EKF foreslås derfor undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Den foreslåede undtagelse omfatter imidlertid kun den virksomhed, som EKF udøver i henhold til loven. Det indebærer blandt andet, at personalesager fortsat vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Da EKF's personale samtidig er underlagt forvaltningslovens § 27, jf. straffelovens § 152 om tavshedspligt for offentligt ansatte, er fortrolighedshensynet herefter sikret behørigt.'

Der er desuden, side 4834, venstre spalte, redegjort for, EKF's personale også efter

udskillelsen på baggrund af sin faglige ekspertise inden for eksportkreditområdet som en del, at Erhvervsministeriet skal varetage en række fortrinsvis internationale arbejdsopgaver i EU, OECD og Berner Unionen, hvor det er regeringsrepræsentanter, der mødes, at ved varetagelsen af disse opgaver vil EKF's personale under ledelse af den af ministeren udnævnte direktør være underlagt sædvanlig ministerinstruktion, og bibeholdelsen af det eksportkreditpolitiske, internationale samarbejde under ministerens direkte instruktion sikrer den fortsatte parlamentariske kontrol med den danske deltagelse i den internationale politikformulering for området og med overholdelsen af Danmarks forpligtelser i forhold til EU, OECD, WTO m.v.

Det er i betænkningen over lovforslaget (tillæg B, side 754) anført, at et flertal indstillede lovforslaget til vedtagelse, men at et mindretal inden for flertallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) dog ønskede at tilkendegive, at mindretallet principielt er skeptisk over for at undtage fonde, herunder også EKF – fra lov om offentlighed i forvaltningen med hensyn til forretningsførelsen; mindretallet omvendt har forståelse for, at EKF er nødt til at kunne garantere sine samarbejdspartnere (banker, eksportører, rådgivere i ind- og udland) diskretion, hvis EKF skal have ubegrænset adgang til at få stillet materiale til rådighed fra sine kunder for at kunne tage stilling til enkeltsager, samt at mindretallet har bemærket ministerens understregning af, at EKF stadig er underlagt parlamentarisk kontrol, og at Rigsrevisionen er inde som revisor.

Lovgiver har i forbindelse med disse love således udtrykkeligt tilkendegivet, at undtagelserne af IØ og IFU fra offentlighedsloven er i overensstemmelse med gældende ret og lovgivers ønske, ligesom lovgiver har tilkendegivet, at hensynene til samarbejdspartneres behov, ønsker og forventninger om tillid og fortrolighed er bærende for undtagelserne af IFU og EKF. Da IØ og IFU er fremhævet som forbilleder og samarbejdspartnere, må det lægges til grund, at disse hensyn også har været afgørende ved undtagelsen af IØ og IFU, og det ikke kan tillægges betydning, at IØ og IFU er undtaget ved bekendtgørelse og ikke ved lov.

Det fastholdes derfor, at der i offentlighedslovens § 3, stk. 1, og de udstedte bekendtgørelser er fuldt tilstrækkelig hjemmel til at undtage IØ og IFU fra lov om offentlighed i forvaltningen.

Endelig bemærkes, at det forhold, at man har valgt kun at fritage EKF's virksomhed

og ikke hele institutionen, formentlig også skal ses i lyset af, at EKF – i modsætning til IFU, IØ og IFV – udover sin virksomhed med udstedelse af eksportkreditgarantier m.v., også udfører myndighedsopgaver under ministerinstruktion.

Det forhold, at der for EKF er valgt en anden løsning, som ikke undtager bl.a. personalesager, er således uden betydning for vurderingen af IØ's og IFU's hjemmel til undtagelse.

Under alle omstændigheder forekommer en mulig undtagelse for så vidt angår personalesager at være uden betydning i den konkrete sammenhæng. Ombudsmandens undersøgelse af sagen sker på grundlag af en henvendelse fra Fagbladet, der angik oplysninger om IØ's virksomhed, og de svar, der er givet, angår derfor temaet for anmodningen om aktindsigt.

Sammenfattende er det således fondenes opfattelse, at risikoen for mistillid til fondene som samarbejdspartner er tilstrækkeligt til at begrunde fondenes administration af de bekendtgørelser, der med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3 undtager fondene fra den almindelige adgang til aktindsigt.

2. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Den på tidspunktet for afgivelse af Udenrigsministeriets høringssvar gældende lov om aktindsigt i miljøoplysninger, lov nr. 292 af 27. april 1994, som ændret senest ved lov nr. 215 af 31. marts 2004, gælder ifølge § 1, stk. 1, for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Loven gælder ifølge § 1, stk. 2, endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, side 4677-4678) bl.a. anført, at det fulgte af 1994-loven, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige gennem ejerskab har en bestemmende indflydelse, omfattes, at denne afgrænsning var foretaget for at give adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i de virksomheder, der i stedet for en selskabsretlig organisering ligeså godt kunne være almindelig forvaltningsvirksomhed og derfor omfattet af pligten til at give aktindsigt, som f.eks. broselskaberne, og at det kun var virksomheder, som har en retlig eller faktisk monopolstilling, og som det offentlige har en bestemmende

indflydelse på, der er omfattet.

Videre fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at den ændrede definition i § 1, stk. 2, indebærer, at det fremover ikke er afgørende, om den pågældende virksomhed har et retligt eller faktisk monopol på området, at navnlig tilføjelsen af udtrykket 'offentlige tjenesteydelser' må antages at præcisere, at konventionen sigter mod offentlig forsyningsvirksomhed, at en yderligere betingelse for, at organer omfattes, er, at disse er 'underlagt offentlig kontrol', samt at afgørende herfor som hidtil vil være, at det offentlige har bestemmende medindflydelse.

Desuden bemærkes, at begrebet 'myndigheder' i artikel 2, litra b) i (det nu ophævede) direktiv 90/31 3IEØF er defineret således:

'Myndigheder: Alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser.'

Yderligere følger det af direktivets artikel 6, at:

'Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at miljøoplysninger, som organer med offentligt ansvar for miljøet og underlagt offentlig kontrol ligger inde med, stilles til rådighed på samme betingelser og vilkår som fastlagt i artikel 3, 4 og 5, enten af de kompetente offentlige myndigheder eller direkte af organet selv.'

Ifølge definitionen af myndigheder efter det nu ophævede direktiv 90/313/EØF var det således en betingelse, at myndigheden såvel har et ansvar for som råder over oplysninger på miljøområdet.

Fondene udøver deres virksomhed ved at foretage investeringer i virksomheder i tæt samarbejde med det private erhvervsliv, pengeinstitutter og diverse organisationer og modtager fra disse kilder såvel som fra de pågældende virksomheder materiale til brug for fondenes sagsbehandling, herunder i begrænset omfang også miljøoplysninger. Hertil skal føjes, at alle IFU's investeringer – ligesom alle IØ's nyinvesteringer – er henlagt til lande uden for den Europæiske Union. IØ ophørte allerede i 2003 med at foretage nyinvesteringer i de såkaldte EU-accessionslande, hvorimod afviklingen af de her foretagne investeringer stadig vil pågå i en årrække.

Fondene råder således over oplysninger på miljøområdet, men fondene kan ikke siges

at have et ansvar for disse oplysninger, hvilket også er en betingelse efter direktiv 90/31 3/EØF. Det er med denne formulering klart, at fondene ikke har været omfattet af forpligtelserne i direktiv 90/31 3/EØF, som det var gennemført i Danmark.

Såfremt miljøoplysninger af IØ er oversendt til en offentlig myndighed, f.eks. Miljøstyrelsen, vil de derimod som udgangspunkt være omfattet af aktindsigt hos den pågældende myndighed, også uanset at oplysningerne angår et projekt i udlandet, med mindre oplysningerne efter en konkret vurdering falder ind under en af undtagelsesbestemmelserne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

IØ har i den forbindelse gjort Miljøstyrelsen opmærksom på, den potentielle 'konkurrence' mellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven for så vidt angår emissionsoplysninger er udtrykkelig reguleret i lovens § 2, stk. 4 (nu § 2, stk. 5), og at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, side 4679), at emissionsoplysninger, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, ikke kan undtages alene med henvisning til, at der er tale om forretningshemmeligheder.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er efter afgivelsen af Udenrigsministeriets høringsvar ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/31 3/EØF (2003/4/EF) blev implementeret i dansk ret. Der blev som anført i ombudsmandens skrivelse, side 15, ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Direktiv 2003/4/EF lægger imidlertid op til et udvidet anvendelsesområde for direktivet, herunder at det skal omfatte flere institutioner.

Fondene har noteret, at forarbejderne til lov nr. 310 af 2. maj 2005 både omfatter behandlingen af lovforslag L 60, der blev fremsat den 28. oktober 2004, men som bortfaldt ved udskrivelsen af folketingsvalget, og lovforslag L 4, der blev fremsat den 23. februar 2005. Fondene har herved særlig hæftet sig ved, at lovforslagenes forhold til Århus-konventionen er behandlet indgående bl.a. i miljøministerens besvarelse af spørgsmål 4, 7 og 11.

Fondene har herudover noteret, at miljøministeren stillede i udsigt, at der ville blive udarbejdet en vejledning om forståelsen af det således reviderede regelsæt, men at en sådan vejledning endnu ikke er fremkommet.

En efterlevelse af de nye regler vil i givet fald nødvendiggøre, at fondene fremover i hvert enkelt tilfælde skal foretage en vurdering af, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, eller om den bør afslås efter de undtagelsesbestemmelser, som er indeholdt i direktivet og gennemført ved ændringsloven. For fondene vil en sådan konkret bedømmelse kunne indebære en betydelig ressourcemæssig belastning, hvorfor fondene anser det for helt nødvendigt at afvente miljøministeriets vejledning og på det grundlag overveje, hvorledes spørgsmålet bedst håndteres.”

Af udtalelse af 1. november 2005 fra Udenrigsministeriet fremgår følgende:

”1. Hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven

I forbindelse med spørgsmålet om hvorvidt der i offentlighedslovens § 3 er tilstrækkelig hjemmel til ved bekendtgørelse at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, skal Udenrigsministeriet anføre følgende:

Af Deres brev af 30. august 2005 fremgår det, at flere omstændigheder efter Deres vurdering trækker i retning af, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsens rammer i offentlighedslovens § 3. I den forbindelse fremgår det, at De særligt har lagt vægt på, at fonden klart udøver forretningsvirksomhed, herunder i tæt samvirke med private, og at lovgiver i forbindelse med vedtagelse af lovgivning, der undtager sammenlignelige fonde (søsterfonde) fra offentlighedsloven, også mere eller mindre direkte har taget stilling til IØ Fondens administrative undtagelse.

På trods af ovenstående omstændigheder fremgår det af Deres brev, at De finder det betænkeligt med hjemmel i offentlighedslovens § 3 administrativt at undtage samtlige fondens aktiviteter fra offentlighedsloven. I den forbindelse finder De det navnlig usikkert om offentlighedslovens § 3 indeholder tilstrækkelig hjemmel til at udstede en bekendtgørelse, der også undtager fondens personalesager og støtteaktiviteter fra offentlighedsloven. Derudover finder De det betænkeligt at anerkende, at fonden som sådan undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål.

1.a. Betydningen af bemyndigelsesbestemmelsens ordlyd

Det er fortsat Udenrigsministeriets opfattelse, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 fuldt ud ligger inden for bemyndigelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 3.

For så vidt angår Deres betænkelighed ved at undtage fonden administrativt fra

offentlighedsloven ud fra generelle hensyn til fondens karakter og formål, bør det understreges, at de i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 nævnte hensyn er identiske med hensynene bagved henholdsvis offentlighedslovens 13, stk. 1, nr. 5, og § 12, stk. 1, nr. 2. Det er således de beskyttelsesværdige hensyn til fondens forretningsvirksomhed og til de virksomheder, der samarbejder med fonden, der ligger bag bekendtgørelsen.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, at det 'vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivendes virksomheder eller indgå i et erhvervsmæssigt samvirke med sådanne virksomheder', jf. Folketings Tidende 1985-86, tillæg A, sp. 229. Derudover fremgår det af Deres brev af 30. august 2005, at det efter Deres opfattelse er 'klart at fonden udøver forretningsvirksomhed, herunder samvirker med private om udøvelse af forretningsvirksomhed'.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at oplysninger om private erhvervsinteresser kan tilbageholdes, såfremt de er af væsentlig betydning for de virksomheder, oplysningerne vedrører. Se hertil særligt betænkning nr. 857/1978, s. 254 f.

Udenrigsministeriet har fået oplyst af IØ Fonden, at den altid i forbindelse med projekter og påtænkte investeringer modtager oplysninger dels om projektet eller projektselskabet, herunder forretningsplaner, markedsundersøgelser, budgetter og markedsplaner, dels om den danske investeringspartner og eventuelle udenlandske partnere i form af forretningskoncepter, strategiske overvejelser, detaljerede historiske regnskabsoplysninger og budgettal.

Som redegjort for i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005, vil IØ Fonden også uden bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 have mulighed for at tilbageholde langt størsteparten af sine dokumenter fra aktindsigt, idet disse indeholder oplysninger, som beskrevet ovenfor. Bekendtgørelsen kan derfor begrundes i den ressourcebesparelse, der følger af, ikke at skulle behandle aktindsigtsanmodninger. Se hertil særligt betænkning nr. 857/1978, side 98. Ud over bekendtgørelsens administrative funktion spiller den yderligere en afgørende rolle i forbindelse med fondens forretningsmæssige virke, idet den sender et signal til private samarbejdspartnere om, at oplysninger, fonden modtager, vil blive behandlet fortroligt.

Udenrigsministeriet er enig i, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, skal fortolkes i lyset af, at der er tale om en undtagelse til det almindelige offentlighedsprincip. I relation til IØ Fonden betyder det – som anført i Deres brev af 30. august 2005 – at 'hovedparten af dokumenterne skal kunne undtages efter offentlighedslovens 12 eller § 13'. Det er som nævnt Udenrigsministeriets opfattelse, at IØ Fonden opfylder dette krav.

Offentlighedslovens § 3, stk. 1, lyder således:

'Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven'.

I forbindelse med en fortolkning af offentlighedslovens § 3, stk. 1, bør der efter Udenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på andet og mere end den omstændighed, at bestemmelsen er en undtagelse til offentlighedsprincippet. Udenrigsministeriet hæfter sig i den forbindelse særligt ved, at bestemmelsen efter sin ordlyd giver mulighed for at undtage *myndigheder* som sådan fra offentlighedsloven. Adgangen til at undtage myndigheder fra offentlighedsloven blev udtrykkeligt lovfæstet med offentlighedslovens vedtagelse i 1985, men det antages, at der også efter den tidligere offentlighedslov kunne undtages hele organer fra loven uanset den dagældende ordlyd, der kun omtalte 'sagsområder eller arter af dokumenter', jf. betænkning 857/1978, s. 267, og Folketings Tidende 1985-86, tillæg A, sp. 208.

Det er vanskeligt at forestille sig en myndighed, hvor *alle* aktiviteter vil falde under undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14. Det faktum, at offentlighedslovens § 3 giver mulighed for administrativt at undtage *myndigheder* fra offentlighedsloven, betyder derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse, at lovgiver har accepteret, at også enkelte oplysninger, der normalt vil være tilgængelige for offentligheden, administrativt kan undtages fra aktindsigt af ressourcehensyn. At enkelte oplysninger, som normalt vil være offentligt tilgængelige, administrativt undtages som konsekvens af en samlet undtagelse for myndigheden, ændrer ikke ved, at det stadig må forlanges, at myndighedens aktiviteter 'i almindelighed' vil falde under offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. I praksis vil det sige, at *langt størsteparten* af myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt.

En fortolkning af offentlighedslovens § 3, hvorefter det skal kunne godtgøres, at *alle* myndighedens aktiviteter kan undtages fra aktindsigt, vil ikke blot være uoverensstemmende med bestemmelsens ordlyd, men vil i realiteten betyde, at bestemmelsen gøres illusorisk for så vidt angår muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, idet alle myndigheder vil være i besiddelse af oplysninger, der som udgangspunkt er tilgængelige for offentligheden.

Idet det skal understreges, at IØ Fonden ikke – som angivet i Deres brev af 30. august 2005 – giver støtte til virksomheder, men derimod udelukkende foretager investeringer, skal Udenrigsministeriet fastholde, at langt *hovedparten* af fondens aktiviteter – også bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 – vil kunne undtages efter offentlighedslovens 12, stk. 1, nr. 2, og 13, stk. 1, nr. 5. Det er derfor fortsat Udenrigsministeriets opfattelse, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 ligger inden for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3. Det faktum, at personaleoplysninger undtages fra offentlighedsloven i medfør af bekendtgørelsen, ændrer ikke ved, at langt størsteparten af IØ Fondens aktiviteter falder under offentlighedslovens § 12 og § 13. Spørgsmålet om personaleoplysninger skal endvidere ses i lyset af offentlighedslovens § 2, stk. 2, der undtager mange af sådanne oplysninger fra lovens anvendelsesområde.

1.b. Sammenfatning

Sammenfattende er det således Udenrigsministeriets vurdering, at bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 er udstedt med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3. I den forbindelse lægger Udenrigsministeriet særlig vægt på, at der et forholdsvist sikkert grundlag for at fastslå, at stort set alle ansøgninger om aktindsigt til IØ Fondens vil kunne afslås i medfør af offentlighedslovens § 12 og § 13.

Udenrigsministeriet er endvidere af den opfattelse, at det faktum, at offentlighedslovens § 3 direkte omtaler muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, nødvendigvis må betyde, at lovgiver har accepteret en vis indskrænkning af offentlighedsprincippet. Der må imidlertid ikke være tale om en væsentlig indskrænkning af offentlighedsprincippet, hvorfor det i forbindelse med en anvendelse af bemyndigelsesbestemmelsen må forlanges, at stort set alle myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven.

2. Er IØ Fonden omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

I forbindelse med spørgsmålet om hvorvidt IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, kan Udenrigsministeriet anføre følgende:

Af Deres skrivelse af 30. august 2005 fremgår det, at det efter Deres opfattelse synes at stemme bedst overens med Århus-konventionens brede myndighedsbegreb, at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, gælder loven for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. Loven gælder ifølge § 1, stk. 2, endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet. Miljøoplysningsloven blev vedtaget i 1994 med henblik på at implementere rådets nu ophævede direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger, jf. Folketings Tidende 1999-2000, tillæg A, sp. 4676.

Begrebet myndigheder er i det bagvedliggende direktiv 90/313/EØF defineret som 'alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, med undtagelse af organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser', jf. artikel 2, litra b.

Ifølge direktiv 90/313/EØF var det således en betingelse for at være omfattet af direktivets myndighedsbegreb, at myndigheden for det første rådede over miljøoplysninger, og for det andet havde et ansvar for sådanne oplysninger.

IØ Fonden modtager i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed en række oplysninger fra virksomheder, herunder i begrænset omfang miljøoplysninger. Fonden råder derfor – om end i begrænset omfang – over miljøoplysninger. Det betyder imidlertid ikke, at fonden har ansvar for miljøoplysninger.

Af § 2 i lov nr. 828 af 1989 om støtte til danske investeringer i østlandene, som senere ændret, fremgår det, at IØ Fondens formål er, i samvirke med dansk erhvervsliv, at fremme investeringer i østlandene. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er det på den baggrund vanskeligt at hævde, at IØ Fonden har et egentligt ansvar for miljøoplysninger.

Det er derfor Udenrigsministeriets vurdering, at IØ Fonden ikke var omfattet af forpligtelserne i (det nu ophævede) direktiv 90/313/EØF, som det var gennemført i dansk ret.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger er efter Udenrigsministeriets afgivelse af udtalelse af 31. marts 2005 blevet ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-

Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF blev implementeret i dansk ret. Som anført i Deres skrivelse, blev der ikke i forbindelse med den seneste lovændring foretaget justeringer i myndighedsdefinitionen.

Det nye direktiv 2003/4/EF lægger imidlertid op til at flere institutioner – i forhold til det tidligere direktiv 90/313/EØF – skal være omfattet af direktivets forpligtelser.

Det i direktiv 2003/4/EF udvidede anvendelsesområde peger i retning af, at IØ Fonden er omfattet af den ændrede lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Der knytter sig imidlertid fortsat en ikke uvæsentlig tvivl til fortolkningen af 2005 miljøoplysningslovens anvendelsesområde. Udenrigsministeriet har derfor anmodet Miljøministeriet om en udtalelse om, hvorvidt IØ Fonden efter Miljøministeriets vurdering er omfattet af miljøoplysningsloven.

I lyset af Deres reaktion på denne skrivelse vil Udenrigsministeriet overveje eventuelle videre skridt. ”

Den 15. maj 2006 modtog jeg fra Udenrigsministeriet udtalelse af 3. maj 2006 fra Miljøstyrelsen. Af denne fremgik følgende:

”Miljøoplysningslovens anvendelsesområde er fastlagt i lovens § 1 og lyder således:

’§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.’

§ 1, stk. 1, er uændret siden miljøoplysningslovens vedtagelse i 1994. § 1, stk. 2, fik sit nuværende indhold ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove.

Det fremgår af ombudsmandens udtalelse af 30. august 2005, at der ikke i sagen har været rejst tvivl om, at IØ Fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1, hvilket herefter lægges til grund.

Det fremgår endvidere af ombudsmandens udtalelse, at IØ Fonden i medfør af bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 er undtaget fra offentlighedslovens regler.

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1, hvorefter den relevante ressortminister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler

om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.

Miljøoplysningsloven indeholder ikke en tilsvarende bemyndigelsesbestemmelse som § 3, stk. 1, i offentlighedsloven. Miljøstyrelsen er endvidere enig med ombudsmanden i, at en analog anvendelse af offentlighedslovens § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven i almindelighed vil kræve klar lovhjemmel.

Det bemærkes endvidere, at Europa-Parlamentets og -Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlighedens adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF, hvorved Århus-konventionens bestemmelser om bl.a. aktindsigt er gennemført i EU-retten, ikke indeholder hjemmel til at undtage nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter fra direktivet, for hvilke bestemmelserne i direktivet i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås.

Det er således et krav efter direktivets artikel 4, stk. 2, andet sidste afsnit, om undtagelser fra retten til aktindsigt i miljøoplysninger, at der i hver enkelt sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor direktivets undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse, skal ske en konkret afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Direktivets bestemmelse er gennemført i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., ved lov nr. 310 af 2. maj 2005.

Det er således Miljøstyrelsens opfattelse, at en analog anvendelse af § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven ikke vil være foreneligt med direktivets regler.

Det er på den baggrund Miljøministeriets opfattelse, at IØ Fonden må anses for at være omfattet af miljøoplysningslovens bestemmelser.

Herudover kan tilføjes, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, har følgende indhold: '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.'

Der kan således ikke – efter Miljøstyrelsens opfattelse – fastsættes regler, der fraviger bestemmelserne i miljøoplysningsloven, medmindre der er tale om gennemførelse af

fællesskabsretlige forpligtelser.”

Med Udenrigsministeriets brev af 22. maj 2006 modtog jeg en udtalelse af 17. maj 2006 fra IØ Fonden hvori IØ Fonden kom med bemærkninger til Miljøstyrelsens udtalelse. Af IØ Fondens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår af udtalelsen, at det er Miljøministeriets opfattelse, at IØ må anses for omfattet af miljøoplysningslovens bestemmelser, og dette begrundes med, at det er et krav efter direktivets artikel 4, stk. 2, andet sidste afsnit, som gennemført i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, første punktum, ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, at der i hver enkelt sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor direktivets undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse, skal ske en konkret afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og at en analog anvendelse af lov om offentlighed i forvaltningen, § 3, stk. 1, for oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven derfor ikke vil være forenelig med direktivets regler.

IØ og IFU har taget til efterretning, at det herefter må lægges til grund, at fondene blev omfattet af miljøoplysningsloven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af miljøoplysningsloven i forbindelse med gennemførelse af direktivet om Århus-konventionen.

Det er om ikrafttrædelse i lov nr. 310 af 2. maj 2005, § 2, blot anført, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende, dvs. den 5. maj 2005.

2005-ændringsloven bygger imidlertid på lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove med henblik på implementering af Århus-konventionen, hvor undtagelsesreglerne blev ændret, bl.a. for så vidt angår emissionsoplysninger. Det er i denne lovs § 14 bl.a. anført, at loven træder i kraft den 15. september 2000, jf. dog stk. 2-4.

Det er i 2000-ændringslovens § 14, stk. 3, endvidere bestemt, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, ikke har virkning i forhold til materiale, der er indhentet før lovens ikrafttræden, såfremt den, der har indleveret materialet, ikke var eller kunne gøres forpligtet til at levere materialet, og den pågældende ikke har meddelt, at han eller hun accepterer udleveringen, og det er i § 14, stk. 4, bestemt, at § 2, stk. 4, i miljøoplysningsloven (om emissionsoplysninger) ikke har virkning for oplysninger om emissioner, som er kommet i myndighedens besiddelse før lovens ikrafttræden.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget til 2000-ændringsloven (Folketings Tidende

1999-2000, tillæg A, side 4693) bl.a. anført, at reglen i § 14, stk. 4, knytter an til den særlige regel om adgang til emissionsoplysninger, der fremgår af § 1, nr. 4, i direktivet, og at reglen indebærer, at den adgang til oplysninger om emissioner, der med lovforslaget udvides i forhold til de gældende regler i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke finder anvendelse på oplysninger, der er kommet i myndighedens besiddelse forud for lovens ikrafttræden.

Fondene vil derfor ved behandling af begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger – i det omfang fondene efter loven er forpligtet hertil – give aktindsigt i oplysninger, der er kommet i fondenes besiddelse fra og med den 15. september 2000.

Fondene har desuden iværksat et analysearbejde med henblik på tilrettelæggelse af sagsbehandlingsrutiner til håndtering af begæringer om aktindsigt i medfør af miljøoplysningsloven. Fondene er opmærksomme på, at begæringer om aktindsigt i medfør af miljøoplysningsloven, der er modtaget efter ikrafttrædelsen af 2005- ændringsloven den 15. maj 2005, skal behandles i overensstemmelse med loven. Denne skæringsdato er valgt, idet Miljøstyrelsen konkluderer, at IØ og IFU blev omfattet af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger ved 2005-ændringsloven.

Fondene vil i deres analysearbejde også inddrage spørgsmålet om meraktindsigt.”

I brev af 1. juni 2006 kom X med sine bemærkninger til udtalelserne. Han anførte at IØ Fonden efter hans opfattelse måtte være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger siden første udgave af loven fra 1994.

Den 6. september 2006 skrev jeg X at spørgsmålet om fra hvilket tidspunkt IØ Fonden var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ville indgå i min afsluttende behandling af sagen.

Med brev af 12. september 2006 modtog jeg fra IØ Fonden et udkast til drejebog for IFU's og IØ's behandling af miljøoplysninger og begæringer om aktindsigt heri.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hjemlen til at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven

a) Opsummering af ombudsmandens og myndighedernes synspunkter

I mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet citerede jeg bestemmelsen i

offentlighedslovens § 3, og jeg redegjorde nærmere for lovforarbejder mv. og for praksis vedrørende dens anvendelse.

Jeg skrev at det er en betingelse i offentlighedslovens § 3 for at kunne undtage (f.eks.) en myndighed fra loven at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås'. Jeg konkluderede at det efter min opfattelse var vanskeligt at se at betingelsen kunne være opfyldt i forhold til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke kun i forhold til fondens forretningsmæssige aktiviteter, men også i relation til f.eks. fondens personaleadministration. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg i mit brev af 30. august 2005 brugte begrebet støtteaktiviteter synonymt med begrebet forretningsmæssige aktiviteter, jf. ordlyden fra forarbejderne 'fonde yder støtte til danske investeringer i østlandene ved aktivtegning.

...'

Jeg fandt det endvidere betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål. Jeg bemærkede i den forbindelse at § 3 forudsatte at vurderingen af om der kan gøres undtagelse fra reglerne om aktindsigt, hviler på de hensyn der er nævnt i offentlighedslovens §§ 7-14 og de afvejsninger disse bestemmelser er udtryk for. Generelt holdte synspunkter som risiko for mistillid til fonden som samarbejdspartner er eksempelvis ikke tilstrækkeligt grundlag for et konkret afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, eller § 13. Jeg fandt det derfor usikkert om og navnlig i hvilken udstrækning betingelser om at begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens støtteaktiviteter.

IØ Fonden og Udenrigsministeriet har i sine udtalelser af henholdsvis 12. oktober 2005 og 1. november 2005 kommenteret mine synspunkter. Både IØ Fonden og Udenrigsministeriet har fastholdt at bekendtgørelsen hvorved IØ Fonden undtages fra offentlighedsloven, er udstedt med sikker hjemmel i offentlighedslovens § 3.

IØ Fonden har bl.a. anført at det *ikke* kan tillægges betydning at undtagelsen af IØ Fonden fra offentlighedsloven er sket ved bekendtgørelse og ikke ved lov som det er tilfældet for f.eks. Investeringsfonden for Vækstmarkeder (IFV) og Eksportkredit Fonden (EKF). Undtagelsen fra offentlighedsloven er for alle institutioners vedkommende begrundet i det generelle hensyn til fondenes samarbejdspartneres tillid til at fortrolige oplysninger behandles fortroligt også efter udlevering til fondene. Fonden er *ikke* enig i at

adgangen til at undtage myndigheder fra aktindsigt primært må være begrundet i 'den administrative lettelse ved ikke til stadighed at skulle behandle og begrundet afvise anmodninger om aktindsigt, når resultatet er givet på forhånd'.

Udenrigsministeriet har lagt vægt på at der efter ministeriets opfattelse er et forholdsvist sikkert grundlag for at fastslå at stort set alle ansøgninger om aktindsigt i IØ Fonden vil kunne afslås i medfør af offentlighedslovens § 12 og § 13. Ministeriet har i den forbindelse anført at de generelle hensyn til fondens karakter og formål som blev nævnt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 som begrundelse for at der var tilstrækkeligt hjemmel til at undtage fonden som sådan fra offentlighedsloven, er identiske med hensynene i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5.

Udenrigsministeriet har nævnt eksempler på dokumenter som indgår i IØ Fondens ansøgningssager. Ministeriet har understreget at IØ Fonden ikke giver støtte til virksomheder, men udelukkende foretager investeringer.

Herudover har Udenrigsministeriet anført at det faktum at offentlighedslovens § 3 direkte omtaler muligheden for at undtage myndigheder som sådan fra offentlighedsloven, nødvendigvis må betyde at lovgiver har accepteret en vis indskrænkning af offentlighedsprincippet. Der må imidlertid ikke være tale om en væsentlig indskrænkning af offentlighedsprincippet hvorfor det i forbindelse med en anvendelse af bemyndigelsesbestemmelsen må forlanges at stort set alle myndighedens aktiviteter skal kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven.

b) Ombudsmandens bemærkninger til fondens synspunkter

Til støtte for at der er fornøden hjemmel i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til ved bekendtgørelse at undtage IØ Fonden fra offentlighedsloven, har fonden henvist til at andre lignende myndigheder er undtaget fra offentlighedsloven ved lov. Dette synspunkt er efter min mening klart uholdbart. At andre lignende myndigheder er blevet undtaget fra offentlighedsloven ved lov kan tværtimod anføres til støtte for at bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, ikke har været tilstrækkelig, og at lovgivning derfor har været påkrævet. Jeg må forstå fondens synspunkter på den måde at fonden mener at formålet med udstedelsen af bekendtgørelsen hvorved IØ Fonden undtages fra aktindsigt, består i at sikre områdets undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip snarere end i

en umiddelbar lettelse af lovens administration.

Ifølge legalitetsprincippet skal forvaltningens virksomhed være legitimeret i en lov eller en anden anerkendt retskilde. En bekendtgørelse skal således have hjemmel i loven. Hvis betingelsen i § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås', ikke er opfyldt, har bekendtgørelsen ikke tilstrækkelig hjemmel. Hvis fonden ud fra generelle hensyn til fondens samarbejdspartneres tillid til at oplysninger behandles fortroligt, ønsker at sikre området undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip, må dette ske ved en lov. § 3 i offentlighedsloven indeholder ikke hjemmel til at noget sådant kan ske ved bekendtgørelse.

Jeg bemærker at offentlighedsloven omfatter al virksomhed der udøves inden for den offentlige forvaltning. Det fremgår af lovens § 1, stk. 1. Begrebet 'al virksomhed' omfatter naturligvis også fortrolige oplysninger. At konstatere at et dokument er omfattet af offentlighedsloven, er derfor ikke det samme som at sige at dokumentet er undergivet aktindsigt. Om en myndighed har pligt til at give indsigt i dokumentet beror på offentlighedslovens undtagelsesregler.

c) Ombudsmandens bemærkninger til Udenrigsministeriets synspunkter

Undtagelse på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål

Hvis en oplysning skal undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kræves det at der er tale om en oplysning om drifts- eller forretningsforhold mv., men også at det er af væsentlighed økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. En oplysning kan undtages efter § 13, stk. 1, nr. 5, i det omfang det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Det er således en forudsætning efter bestemmelserne, dels at de hensyn som bestemmelserne beskytter, er til stede, dels at en konkret vurdering falder ud til at der foreligger modstående hensyn af en sådan styrke (væsentlighed) at det er nødvendigt at undtage oplysningerne.

Udenrigsministeriet har som nævnt, anført at de generelle hensyn til fondens karakter og formål som blev nævnt i Udenrigsministeriets udtalelse af 31. marts 2005 som begrundelse for at der var tilstrækkelig hjemmel til at undtage fonden som sådan fra offentlighedsloven, er identiske med hensynene i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og §

13, stk. 1, nr. 5.

Selv om dette lægges til grund, er det efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt.

Udenrigsministeriet har nævnt nogle eksempler på dokumenter og oplysninger som typisk indgår i fondens ansøgningssager, men har ikke under sagen påvist eller sandsynliggjort at en konkret vurdering af oplysningerne i disse dokumenter i lyset af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5, i almindelighed vil falde ud til at alle oplysninger i dokumenterne til enhver tid vil kunne undtages fra aktindsigt. Jeg mener derfor stadig at det er usikkert om og i hvilken udstrækning betingelsen om at en begæring om aktindsigt kan afslås, er opfyldt for så vidt angår fondens forretningsmæssige aktiviteter.

Undtagelse af en hel myndighed fra aktindsigt

Muligheden efter offentlighedslovens § 3 til at undtage en hel myndighed fra offentlighedsloven må stadig – som bestemmelsen i øvrigt – fortolkes i lyset af at der er tale om en fravigelse af det almindelige offentlighedsprincip. Som nævnt, er der principielt kun tale om en præcisering af hvad der allerede gælder. Det er derfor min opfattelse at bestemmelsen ikke giver hjemmel til en undtage en hel myndighed fra offentlighedsloven hvis der med sikkerhed er områder af myndighedens virksomhed hvor betingelsen i § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7 og 14 i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås', ikke er opfyldt. En undtagelse må udformes så snævert og afgrænset som muligt.

Jeg forstår Udenrigsministeriet sådan at ministeriet er enig med mig i at oplysninger om f.eks. IØ Fondens personaleadministration ikke i almindelighed vil kunne undtages efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14. Jeg bemærker i den forbindelse at § 3 kun kan anvendes hvis det er bestemmelserne i *offentlighedsloven §§ 7-14* der i almindelighed vil medføre at en begæring om aktindsigt kan afslås og ikke andre af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven. Jeg mener derfor ikke at det har betydning for vurderingen af om myndigheden som sådan kan undtages fra offentlighedslovens § 3, at personaleadministrationen efter andre bestemmelser i offentlighedsloven delvist er undtaget fra retten til aktindsigt, og der derfor alligevel kun vil være ret til begrænset indsigt i oplysninger herom. Det er på den baggrund stadig min opfattelse at det er vanskeligt at se at betingelsen i § 3 kan være opfyldt i relation til samtlige IØ Fondens aktiviteter, dvs. ikke

kun i forhold til (dele af) fondes forretningsmæssige aktiviteter.

d) Sammenfatning

Jeg må fastholde de synspunkter jeg anførte i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet, nemlig at

1) det er vanskeligt at se at betingelsen i offentlighedslovens § 3 om at 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre at begæring om aktindsigt kan afslås', er opfyldt i forhold til alle fondens aktiviteter, og at

2) det er betænkeligt at anerkende at fonden som sådan administrativt undtages fra aktindsigt på grundlag af almene overvejelser om fondens karakter og formål.

Jeg mener derfor at det er tvivlsomt om Udenrigsministeriets udnyttelse af bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, til generelt at undtage IØ Fonden fra aktindsigt holder sig inden for det formål med bemyndigelsen som er angivet i lovforarbejderne. På baggrund af denne tvivl henstiller jeg til Udenrigsministeriet at ministeriet snarest ophæver bekendtgørelse nr. 329 af 3. april 1990 om undtagelse af Investeringsfonden for Østlandene fra lov om offentlighed i forvaltningen. Hvis ministeriet ønsker at udfærdige en ny bekendtgørelse på området, henstiller jeg at undtagelserne afgrænses og udformes på en sådan måde at de klart falder inden for rammen for bemyndigelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1. Jeg anmoder om at blive orienteret om det videre forløb af sagen.

2. Er IØ Fonden omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

I mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet konkluderede jeg at mest talte for at anse IØ Fonden for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

I udtalelserne af henholdsvis 12. oktober 2005 og 1. november 2005 har IØ Fonden og Udenrigsministeriet anført at fonden efter deres opfattelse ikke var omfattet af forpligtelserne i (det nu ophævede) direktiv 90/313/EOF som det var gennemført i dansk ret ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Fonden og ministeriet byggede denne opfattelse på myndighedsdefinitionen i direktivet hvorefter det er en betingelse at myndigheden ikke blot rådede over, men også havde ansvaret for miljøoplysninger. Mere tvivlsomt anså fonden og ministeriet spørgsmålet for at være efter at lov om aktindsigt i miljøoplysninger

ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 var blevet ændret på baggrund af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EØF.

Efter at Miljøstyrelsen den 3. maj 2006 i en udtalelse til sagen havde anført at IØ Fonden efter styrelsens opfattelse måtte anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, erklærede IØ Fonden at fonden måtte lægge til grund at fondene blev omfattet af miljøoplysningsloven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005.

Som nævnt i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet fremgik de myndigheder man efter myndighedsdefinitionen i rådets direktiv 90/313/EØF valgte at lade være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, af lovens § 1. Ifølge § 1, stk. 1, omfatter loven først og fremmest alle myndigheder der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven. § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er ikke blevet ændret siden lovens ikrafttræden den 1. juli 1994.

Af de grunde som jeg nærmere redegjorde for i mit brev af 30. august 2005 til Udenrigsministeriet, er det efter min opfattelse utvivlsomt at IØ Fonden er omfattet af § 1, stk. 1, i offentlighedsloven.

Når fonden er omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 1, følger det af § 1, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger at fonden også er omfattet af denne lov.

Min konklusion om at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, bygger således på anvendelse af lovens § 1, stk. 1, og ikke på lovens § 1, stk. 2. Det er efter min opfattelse derfor ikke relevant om IØ Fonden efter direktivets definition har ansvaret for miljøoplysninger.

På denne baggrund mener jeg at IØ Fonden har været omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger siden loven trådte i kraft den 1. juli 1994. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke læser Miljøstyrelsens udtalelse sådan at det er styrelsens opfattelse at IØ Fonden først blev omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger ved lov nr. 310 af 2. maj 2005. Miljøstyrelsen har – ligesom jeg – lagt vægt på at en analog anvendelse af offentlighedslovens § 3, stk. 1, på oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven i almindelighed vil kræve klar lovhjemmel, og at en sådan hjemmel ikke findes.

Sammenfattende mener jeg således at det er utvivlsomt at IØ Fonden er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at fonden blev omfattet af loven i forbindelse med dens

oprindelige ikrafttræden den 1. juli 1994.

Det er efter min opfattelse beklageligt at fonden og ministeriet ikke hidtil har behandlet anmodninger om aktindsigt i overensstemmelse hermed.

Jeg henstiller på den baggrund at Udenrigsministeriet snarest sikrer sig at IØ Fonden administrerer anmodninger om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger i overensstemmelse hermed.”

NOTER (*): FOB 1990, s. 54, og FOB 1993, s. 103.