

22. februar 2022
Sagsnr. 21/08558
ANL-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

DELVIS ÆNDRING i sag om afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Ringsted Kommunes administration og et byrådsmedlem

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
aktindsigt@naevneshus.dk
www.naevneshus.dk

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 1, og stk. 2,¹ jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. § 4, stk. 6.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Ringsted Kommunes afgørelse af 7. juli 2021 om afslag på aktindsigt i et internt dokument, for så vidt angår oplysninger om interne overvejelser om behandlingen og udfaldet af Ringsted Kommunes sag vedrørende adgangsforhold på klagers ejendom.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Ringsted Kommunes afgørelse af 7. juli 2021, for så vidt angår oplysninger om faktiske omstændigheder og oplysninger om proces i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra et byrådsmedlem samt oplysninger, som allerede fremgår af kommunens afgørelse i den underliggende sag.

Ringsted Kommune skal herefter udlevere dele af det omhandlede dokument. Det fremgår af følgebrev til Ringsted Kommune, hvilke oplysninger kommunen skal udlevere.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.³

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 om forvaltningsloven.

² Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 8. juli 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat.

Klager har anført, at det er klagers opfattelse, at Miljø- og Fødevareklagenævnet er rette klageinstans, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 6, idet der er tale om aktindsigt i en sag, der er påklaget til og behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet.⁴

2. Sagens oplysninger

2.1 Anmodningen om aktindsigt

Klager anmodede den 17. juni 2021 Ringsted Kommune om aktindsigt i dokumentet ”SV: Portalsvar: opfølgende om Etablering af ny offentlig sti gennem privat grund” af den 14. juni 2021, som vedrører kommunens sagsnr. 21/007520.

2.2 Sagens forhistorie

Ringsted Kommune traf den 21. juni 2021 afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumentet ”SV: Portalsvar: opfølgende om Etablering af ny offentlig sti gennem privat grund” med henvisning til 2013-offentlighedslovens § 23, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter.⁵

Ringsted Kommune vejledte i den forbindelse klager om, at afgørelsen kan påklages til Ankestyrelsen, jf. 2013-offentlighedslovens § 38.

Klager påklagede den 21. juni 2021 Ringsted Kommunes afgørelse med henvisning til at sagen efter klagers vurdering skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven. Klager anmodede i den forbindelse Ringsted Kommune om at genbehandle sagen.

2.3 Den påklagede afgørelse

Ringsted Kommune har den 7. juli 2021 truffet en ny afgørelse om afslag på aktindsigt i det af klager ønskede dokument med henvisning til 1985-offentlighedslovens § 7,⁶ jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Ringsted Kommune har anført, at der er tale om et internt dokument, som indeholder drøftelser mellem kommunens administration og et byrådsmedlem vedrørende en konkret afgørelse, der blev truffet i administrationen i september 2020. Kommunen har videre bemærket, at dokumentet indeholder en redegørelse for kommunens anvendelse af naturbeskyttelseslovens § 24, som ikke er udarbejdet med henblik på offentliggørelse. Endelig har kommunen anført, at dokumentet ikke har været afgivet til udenforstående.

⁴ Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 20/12021.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

⁶ Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Ringsted Kommune har derudover vurderet, at beskyttelsen af kommunens interne beslutningsproces er så tungtvejende, at offentlighedens og klagers interesse i udlevering af miljøoplysninger i den konkrete sag må vige herfor, jf. miljøopplysningslovens § 2, stk. 3. Kommunen har lagt vægt på, at kommunens medarbejdere, herunder byrådsmedlemmer, på en fri og formløs måde skal kunne indhente oplysninger hos hinanden og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige drøftelser.

Ringsted Kommune har desuden overvejet, om de undtagne dokumenter kan udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1. Kommunen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Ringsted Kommune har i øvrigt bemærket, at der ikke blandt de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller andre oplysninger, der skal udleveres i medfør af reglerne om ekstrahering, jf. 1985-offentlighedslovens § 11.

Endelig har Ringsted Kommune vejledt klager om, at afgørelsen kan påklages til Ankestyrelsen.

2.4 Ringsted Kommunes bemærkninger til klagen

Ringsted Kommune har den 9. juli 2021 fastholdt afgørelsen om aktindsigt af 7. juli 2021.

Ringsted Kommune har derudover fastholdt, at rette klageinstans er Ankestyrelsen, idet det omhandlede dokument ikke er en del af kommunens sag om adgangsforhold eller klagesagen ved Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence

Det fremgår af miljøopplysningslovens § 4, stk. 6, at afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, som begæringen om aktindsigt vedrører.

Afgørende for, om Miljø- og Fødevareklagenævnet har kompetence til at behandle en klage over afslag på aktindsigt, afhænger herefter af, om nævnet har kompetence til at behandle den type sag, som begæringen om aktindsigt vedrører. Det er i den forbindelse uden betydning for nævnets kompetence, om dokumentet er journaliseret på selve afgørelsessagen. Det afgørende er derimod, at oplysningerne i dokumentet vedrører afgørelsessagens indhold.⁷

⁷ Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, side 337 og 344.

Det omhandlede dokument, som Ringsted Kommune har undtaget fra aktindsigt, indeholder drøftelser om udfaldet og behandlingen af Ringsted Kommunes sag om adgangsforhold, hvori kommunen har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5.⁸

Efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., kan kommunens afgørelser efter § 73, stk. 5, dvs. afgørelser truffet af kommunen som tilsynsmyndighed, ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. I henhold til Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis kan nævnet dog behandle klager over tilsynsafgørelser, for så vidt angår fortolkningen af lovgrundlaget, herunder om der er tale om et ulovligt forhold.⁹

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at nævnet har kompetence til at behandle en klage over afslag på aktindsigt i oplysninger og dokumenter, som indgår i denne sag, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 6.

3.1.2 Miljøoplysningslovens anvendelsesområde

Afgørende for, om en anmodning om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven, er, om de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af begrebet ”miljøoplysninger”, som det er defineret i miljøoplysningslovens § 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Ringsted Kommunes vurdering af, at det dokument, der aktuelt er anmodet om aktindsigt i, indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand, og at anmodningen om aktindsigt derfor skal behandles efter miljøoplysningslovens regler. Nævnet har lagt vægt på, at der er tale om oplysninger om bl.a. anvendelsesområdet for naturbeskyttelseslovens § 24 i relation til adgangsforhold og etablering af en sti på klagers grund. Dokumentet indeholder derudover bl.a. oplysninger om forekomsten af dyre- og plantearter på klagers grund. Det er herefter nævnets vurdering, at der er tale om oplysninger, som påvirker eller kan påvirke tilstanden i miljøelementer, herunder jord, landskaber og naturområder, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1, jf. nr. 3.

3.1.3 Aktindsigt

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og undtagelser, der følger af 1985-offentlighedsloven og 2012-forvaltningsloven,¹⁰ jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2.

En anmodning om adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger skal således som udgangspunkt behandles efter de almindelige regler i

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

⁹ Se Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 18/05587, 18/05083 og 20/14748.

¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 om forvaltningsloven.

1985-offentlighedsloven og 2012-forvaltningsloven dog med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven.

Det afgørende for, om en anmodning om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven, jf. 1985-offentlighedsloven eller 2012-forvaltningsloven, er, om anmodningen om aktindsigt vedrører en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og om klager er part i den pågældende sag, jf. 2012-forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, 1. pkt.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at den aktuelle anmodning om aktindsigt angår et dokument, som indgår i en afgørelsessag, hvori klager er part. Nævnet har lagt vægt på, at det omhandlede dokument, som ovenfor anført, indeholder drøftelser om udfaldet og behandlingen af Ringsted Kommunes afgørelsessag om adgangsforhold på klagers ejendom. Nævnet bemærker desuden, at det også i denne forbindelse er uden betydning for vurderingen af, om dokumentet vedrører eller indgår i sagen, om det har været journaliseret sammen med sagens øvrige dokumenter. Det er endvidere uden betydning for dokumentets tilknytning til sagen, om dokumentets indhold har haft betydning for kommunens afgørelse.¹¹

Anmodningen om aktindsigt skal herefter behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. 2012-forvaltningsloven.

Det fremgår af 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 1, at partens ret til aktindsigt som udgangspunkt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at sikre en beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces samt de forskellige stadier af denne proces. Herunder er undtagelsesbestemmelsen begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af en mere foreløbig karakter, herunder hvis dokumentet indeholder foreløbige overvejelser, eller hvis dokumentet, uanset om det er i endelig form, har til hensigt at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.¹²

Det afgørende for, om et dokument kan anses for et ”internt” arbejdsdokument, er, om dokumentet er udvekslet med udenforstående.¹³

Videre fremgår det af 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 2, at oplysninger, der er omfattet af § 12, stk. 1, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som alene indeholdes i interne ar-

¹¹ Se Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, side 337 og side 344.

¹² Se Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, s. 510.

¹³ Se Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, s. 514.

bejdsdokumenter, uanset denne bestemmelse skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Denne bestemmelse er med visse redaktionelle og sproglige ændringer videreført i 2014-forvaltningslovens¹⁴ § 14 a, stk. 1, og stk. 2.¹⁵ Det fremgår heraf, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag samt eksterne faglige vurderinger i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse. Dette gælder dog ikke i det omfang, de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Pligten til at foretage ekstrahering af oplysninger samt undtagelsen til denne pligt efter 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 2, skal herefter forstås i overensstemmelse med formuleringen i 2014-forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, og stk. 2.

Det følger derudover af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at vedkommende myndighed i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 1, skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Undtagelsesbestemmelsen skal endvidere anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det omhandlede dokument er omfattet af anvendelsesområdet for 2012-forvaltningslovens § 12, stk. 1. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er tale om en korrespondance mellem Ringsted Kommunes administration og et byrådsmedlem, som ikke har været udvekslet med udenforstående.

Det er imidlertid Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at dokumentet indeholder en række oplysninger om faktiske omstændigheder, herunder oplysninger om bl.a. adgangsforholdene på klagers grund og uddrag fra kommunens afgørelse, hvorfor der skal ske ekstrahering af disse oplysninger med henblik på udlevering, idet de pågældende oplysninger ikke fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. 2012-forvaltningslovens § 2, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder derudover, at dokumentet indeholder oplysninger om den praktiske proces i forbindelse med besvarelsen af henvendelsen fra et byrådsmedlem, som efter nævnets vurdering ikke kan undtages fra aktindsigt efter en konkret afvejning, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Nævnet har lagt vægt på, at disse oplysninger har en ren administrativ karakter og ikke indeholder overvejelser eller vurderinger med relation til den underliggende sag.

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

¹⁵ Se lovforslag nr. 145 af 7. februar 2013 til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, Almindelige bemærkninger, pkt. 4.3.7.2.

For så vidt angår Ringsted Kommunes, herunder byrådsmedlemmets, overvejelser om den underliggende sags behandling og udfald, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet derimod ikke grundlag for at tilsidesætte Ringsted Kommunes konkrete afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Det er således nævnets opfattelse, at hensynet til beskyttelsen af Ringsted Kommunes interne beslutningsproces, for så vidt angår disse oplysninger, er så tungtvejende, at klagers og offentlighedens interesse i udlevering må vige. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at der er tale om en sag, som fortsat verserer, idet kommunens afgørelse er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, og at oplysningerne bl.a. vedrører kommunens drøftelser om sagens behandling og afgørelse i forbindelse med en klage.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på samme baggrund ikke grundlag for at udlevere yderligere oplysninger som følge af princippet om merofentlighed.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Ringsted Kommunes afgørelse af 7. juli 2021 om afslag på aktindsigt i et internt dokument, for så vidt angår oplysninger om interne overvejelser om behandlingen og udfaldet af Ringsted Kommunes sag vedrørende adgangsforhold på klagers ejendom.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Ringsted Kommunes afgørelse af 7. juli 2021, for så vidt angår oplysninger om faktiske omstændigheder og oplysninger om proces i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra et byrådsmedlem samt oplysninger, som allerede fremgår af kommunens afgørelse i den underliggende sag.

Ringsted Kommune skal herefter udlevere dele af det omhandlede dokument. Det fremgår af følgebrev til Ringsted Kommune, hvilke oplysninger kommunen skal udlevere.

Denne afgørelse sendes til klager og dennes repræsentant og Ringsted Kommune (j.nr. 21/009387) via Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand