



Knud Haugmark
Skelhøjvej 25 C, 1. th.
2800 Kongens Lyngby

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Afslag på aktindsigt hos Statens Serum Institut i oplysninger om MRSA

17-12-2012

Jeg har nu gennemgået sagen, og det er min opfattelse, at din anmodning om aktindsigt i oplysninger hos Statens Serum Institut skulle have været behandlet efter reglerne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Dok.nr. 12/00156-10/LI
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg er enig med Statens Serum Institut og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse) i, at de uanonymiserede prøve-resultater fra undersøgelsen kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

+ bilag

Det er samtidig min opfattelse, at Statens Serum Institut ikke kunne undtage alle de øvrige oplysninger fra aktindsigt ud fra bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, uden en nærmere konkretisering og sandsynliggørelse af, at instituttet vil lide væsentlig skade ved, at der gives aktindsigt i dem.

Jeg har på den baggrund henstillet til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Statens Serum Institut, at der træffes en ny afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt på baggrund af det, som jeg har anført.

Nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 15 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i materiale hos Statens Serum Institut (SSI) vedrørende en undersøgelse af forekomsten af den multiresistente stafylo-

kokbakterie MRSA hos nogle kongresdeltagere ved Dansk Svineproduktions (DSP's) kongres den 21. og 22. oktober 2008.

Undersøgelsen blev foretaget af SSI for DSP i henhold til en kontrakt af 10. oktober 2008. SSI skulle ifølge kontrakten sørge for at udtage prøver hos kongresdeltagerne og herefter analysere prøverne. Resultatet af analyserne blev efterfølgende i anonymiseret form sendt til DSP, som på baggrund heraf udarbejdede en undersøgelsesrapport, der blev offentliggjort på DSP's hjemmeside den 20. februar 2009.

Du har anmodet om aktindsigt i selve prøvedataene, men også i korrespondance og andre sagsakter, som ligger forud for undersøgelsen, dvs. kontrakten med DSP mv.

I de sagsakter, som jeg har modtaget, findes ud over kontrakten følgende typer materiale:

- Et referat fra et møde i august 2008 mellem repræsentanter for SSI og DSP, hvor MRSA-problematikken blev drøftet, herunder gennemførelsen af undersøgelsen på kongressen.
- E-mail-korrespondance mellem SSI og DSP om den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen på kongressen, herunder udveksling af udkast til slides, der skulle bruges på kongressen, materiale om MRSA til uddeling på kongressen, spørgeskema til deltagerne i undersøgelsen og brevkabeloner til meddelelse af prøveresultatet til de enkelte deltagere og deres læger, indbydelse til og program for kongressen.
- Prøveresultater med navn, adresse mv. (oplysninger fra spørgeskema).
- Anonymiserede prøveresultater.
- E-mail-korrespondance mellem SSI og DSP efter kongressen, herunder om undersøgelsens resultater, udkast til DSP's rapport, fakturering mv.

SSI har undtaget alt materialet fra aktindsigt, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tiltrådt dette.

Nedenfor tager jeg først stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det materiale, som du har bedt om aktindsigt i, er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Herefter tager jeg stilling til, om (alle) oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt.

2. Er oplysningerne omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger?

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger finder efter § 2, stk. 1, anvendelse på miljøoplysninger.

Definitionen af miljøoplysninger fremgår af lovens § 3, der har følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 af lov om aktindsigt i miljøoplysninger):

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

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

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

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

4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

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

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

Bestemmelsen er en næsten ordret gengivelse af artikel 2 i direktiv 2003/4 (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). Artikel 2 lyder således:

"1) 'miljøoplysninger': alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

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

b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen

e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og

f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold."

Ved direktiv 2003/04 blev den tidligere definition af miljøoplysninger i direktiv 90/313 præciseret. Formålet med denne præcisering er bl.a. beskrevet i betragtning 10 i det gældende miljøoplysningsdirektiv, som lyder sådan:

"(10) Definitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturmin-

der og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.”

Af forarbejderne til miljøoplysningsdirektivet fremgår i øvrigt, at miljøoplysningsdirektivet er en del af Den Europæiske Unions miljøpolitik, som bl.a. skal virkeliggøre en beskyttelse af menneskers sundhed. Se KOM 2000/0402, s. 3. På s. 9 i KOM 2000/0402 anføres følgende om præciseringen af definitionen af miljøoplysninger:

”Selvom direktiv 90/313/EØF allerede indeholdt en generel definition på miljøoplysninger, tyder erfaringerne på, at definitionen skal være mere omfattende og mere tydelig, så den også kommer til at omfatte bestemte typer miljørelevante oplysninger, der har været udelukket fra direktivets anvendelsesområde på grund af en restriktiv fortolkning. Det bør især gøres klart, at definitionen omfatter oplysninger om emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet samt genetisk modificerede organismer. Desuden skal definitionen gøres mere klar, så den direkte henviser til sundhed og sikkerhed i den udstrækning, disse forhold påvirkes af miljøets tilstand. I EF-traktatens artikel 174 hedder det, at beskyttelse af menneskers sundhed er et af formålene med Fællesskabets miljøpolitik, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at benytte ændringen som lejlighed til at lade definitionen på 'miljøoplysninger' omfatte dette vigtige led i miljøpolitikken.

Definitionen nævner direkte rentabilitets- og andre økonomiske analyser, der udføres i forbindelse med aktiviteter og foranstaltninger, som påvirker eller kan påvirke miljøet. Det vil fjerne den usikkerhed om, hvorvidt den nuværende definition omfatter økonomiske og finansielle oplysninger, som blev påvist under ændringsprocessen.”

EU-Kommissionen har i udtalelse af 17. februar 2012 i anledning af min forespørgsel til Den Europæiske Ombudsmand svaret, at der kun er én relevant dom om fortolkningen af begrebet miljøoplysning, men at dommen kan bruges som præcedens for, at myndighederne kan fortolke direktivets artikel 2, stk. 1, bredt. Det drejer sig om dom af 16. december 2010 i sag nr. C-266/09, Stichting Natuur en Milieu and Others mod College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dommen vedrørte bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne i en sag om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel kunne anses for miljøoplysninger. I dommen er der herom bl.a. anført:

”38. (...) [D]en anfægtede afgørelse vedrører afslag på udlevering af studier over restkoncentrationer og rapporter om markstudier, der er blevet indgivet i forbindelse med en procedure til udvidet godkendelse af et middel, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 91/414. I forbindelse med vedtagelsen af sidstnævnte direktiv konstaterede uni-

onslovgiver bl.a., således som det følger af direktivets fjerde betragtning, at plantebeskyttelsesmidler ikke udelukkende har gunstig indvirkning på planteproduktionen, og at deres anvendelse kan indebære risici og farer for mennesker, dyr og miljøet, navnlig hvis disse midler markedsføres uden at være undersøgt og officielt godkendt, og hvis de ikke anvendes korrekt.

39. Det kan derfor ikke bestrides, at de oplysninger, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, og som vedrører restkoncentrationer af et plantebeskyttelsesmiddel på fødevarer, indgår i en procedure til en godkendelse, der netop har til formål at forebygge risici og farer for mennesker, dyr og miljøet. Som det fremgår af artikel 2, punkt 1, litra f), i direktiv 2003/4, kan disse oplysninger i sig selv vedrøre menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden.

40. Ifølge artikel 2, stk. 1, litra f), falder oplysninger af denne art dog kun ind under anvendelsesområdet for direktiv 2003/4 i det omfang, menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand og forurening af fødekæden, som de vedrører, påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i nævnte artikel 2, punkt 1, litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i samme artikel 2, punkt 1, litra b) og c) nævnte forhold.

41. I artikel 2, punkt 1, litra a), i direktiv 2003/4 opregnes miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer. Hvad angår direktivets artikel 2, stk. 1, litra b), opregner denne bestemmelse faktorer som bl.a. stoffer, affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i nævnte artikel 2, punkt 1, litra a) nævnte miljøelementer.

42. I det foreliggende tilfælde har udleveringen af oplysninger om restkoncentrationer af plantebeskyttelsesmidler i eller på planter – som salat i tvisten i hovedsagen – således – idet den gør det muligt at undersøge det niveau, MRK er blevet fastlagt på – til formål at begrænse risikoen for ændringer af en af bestanddelene i den biologiske mangfoldighed og risikoen for udbredelsen af disse restkoncentrationer navnlig til jorden eller til grundvandet. Skønt sådanne oplysninger ikke i sig selv direkte omfatter en vurdering af disse restkoncentrationers konsekvenser for menneskers sundhedstilstand, vedrører de miljøelementer, der, hvis de indeholder alt for høje restkoncentrationer, risikerer at ændre miljøet, hvilket disse oplysninger præcis har til formål at kontrollere.

43. Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål besvares med, at udtrykket 'miljøoplysninger' i artikel 2 i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at det omfatter oplysninger, der er indgivet under en national procedure til godkendelse eller udvidet godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, bestanddele heraf eller nedbrydningsprodukter heraf, der kan tillades i føde- eller drikkevarer."

Vedrørende fortolkningen af den konkrete bestemmelse om "menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand" (i direktivets artikel 2, stk. 1, litra f)), som svarer til miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, anførte Kommissionen i udtalelsen af 17. februar 2012, at oplysninger om menneskers sundhed ikke som sådan kan betragtes som en miljøoplysning, men kun i det omfang de påvirkes eller kan påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand. Kommissionen anførte således:

"3) Den foreliggende sag

Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, litra f) omfatter 'miljøoplysninger' 'menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand [...], i **det omfang** de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold' (Fede typer tilføjet).

Det fremgår af formuleringen af litra f), at spørgsmål vedrørende menneskers sundhedstilstand som sådan ikke betragtes som miljøoplysninger. For at kunne komme ind under den term skal spørgsmål vedrørende menneskers sundhedstilstand være relateret til litra a), b) eller c) eller der skal i bred forstand være en forbindelse mellem menneskers sundhed og miljøfaktorer.

Det er op til den nationale ombudsmand, som har kendskab til de konkrete forhold i den foreliggende sag, at anvende denne bestemmelse på denne sag – herunder den begrænsning, der ligger i formuleringen 'i det omfang'."

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger, herunder dens anvendelsesområde, er desuden nærmere beskrevet i en artikel i Juristen 2012, s. 113 ff, af stud.jur. Azad Taheri Abkenar.

Som anført i mit brev af 16. september 2011 til Den Europæiske Ombudsmand er dataene om de prøver, der blev udtaget for at undersøge, om deltagerne i kongressen var smittet med MRSA, efter min opfattelse utvivlsomt oplysninger om menneskers sundhedstilstand efter lovens § 3, stk. 1, nr. 6. Spørgsmålet er imidlertid, om der – i den omtalte brede forstand – er en tilstrækkelig sammenhæng mellem på den ene side disse oplysninger og på

den anden side miljøelementer som nævnt i bestemmelsens nr. 1-3, jf. herved EU-Kommissionens redegørelse af 17. februar 2012.

Det fremgår af meddelelsen om undersøgelsen på DSP's hjemmeside, at formålet med undersøgelsen bl.a. var at øge den generelle opmærksomhed om MRSA som et potentielt arbejdsmiljøproblem og få en vis viden om omfanget af MRSA-bærere og relationen til graden af eksponering af svin. Det fremgår også, at den nye variant af MRSA, MRSA CC398, som findes i husdyr – især svin – er af arbejdsmiljømæssig betydning, fordi den kan overføres til mennesker, der har kontakt til dyr med MRSA CC398.

Endelig fremgår det, at MRSA CC398 primært smitter ved håndkontakt, men også gennem støv. I Sundhedsstyrelsens "Vejledning om forebyggelse af spredning af MRSA", 2. udgave (2012), fremgår det, at svinene typisk bærer MRSA CC398 på huden eller i trynen, men at MRSA CC398 også vil være i støvet, på alle overflader og i luften.

Efter de foreliggende oplysninger må det lægges til grund, at MRSA-bakterier – herunder den særlige variant, som findes hos svin, MRSA CC398 – kan udgøre en risiko for menneskers sundhed, at luften (som er et miljøelement, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 1, og direktivets artikel 2, nr. 1, litra a) i svinestalde kan indeholde MRSA CC398-bakterier, og at disse bakterier kan smitte mennesker, der færdes i stalden.

MRSA CC398-bakterier i svinestalde må således antages at udgøre et særligt arbejdsmiljømæssigt problem for mennesker, der arbejder med svineproduktion og derfor ofte færdes i svinestalde. De oplysninger, som SSI er i besiddelse af, er fremkommet i forbindelse med en undersøgelse, der med henblik på at forebygge sygdomme hos mennesker skulle afdække omfanget af dette arbejdsmiljømæssige problem. Oplysningerne om undersøgelsen er derfor efter min opfattelse også oplysninger om, hvordan tilstanden i et miljøelement (luften) kan påvirke menneskers sundhedstilstand. Jeg bemærker i den forbindelse, at det efter direktivets ordlyd ikke er nødvendigt for, at en oplysning kan anses for en miljøoplysning, at det er påvist, at menneskers sundhedstilstand er blevet påvirket af tilstanden i et miljøelement. Der skal bare være tale om, at tilstanden *kan* påvirkes.

Det er på den baggrund – og under hensyn til, at miljøoplysningsbegrebet efter den foreliggende udtalelse fra EU-Kommissionen og efter EU-Domstolens praksis skal fortolkes bredt – min opfattelse, at oplysningerne i SSI's sag om MRSA-undersøgelsen er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 6, jf. nr. 1.

Dette gælder efter min opfattelse alle de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med SSI's undersøgelse (og således ikke kun selve prøvedataene).

Jeg henviser i den forbindelse til den meget brede definition, især i lovens § 3, stk. 1, nr. 3 (som bestemmelsen i nr. 6 også henviser til). Det fremgår heraf, at alle former for foranstaltninger og aktiviteter mv., som har til formål at beskytte miljøelementer, er omfattet af definitionen. Jeg henviser også til den sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning som sag 2011 14-5, hvor alle oplysninger i databasen Vetstat blev anset for miljøoplysninger. Endvidere henviser jeg til den dom fra EU-Domstolen, som EU-Kommissionen har omtalt i sin udtalelse af 17. februar 2012. Heraf fremgår det, at (alle) oplysninger indgivet under en national procedure til godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel var omfattet af direktivets miljøoplysningsdefinition.

Jeg bemærker dog også, at jeg ikke mener, at der er tale om oplysninger om emissioner, jf. miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, sådan som du har anført.

3. Undtagelse af oplysninger fra aktindsigt

a) Myndighedernes synspunkter

SSI og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sagen lagt til grund, at der ikke er tale om oplysninger omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. SSI og ministeriet har på den baggrund henvist til bestemmelserne i offentlighedsloven, nemlig bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 5 (og 6).

Både SSI og ministeriet har dog i deres udtalelser forholdt sig til, hvordan spørgsmålet om aktindsigt ville skulle afgøres, hvis der var tale om, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger fandt anvendelse, og har i den forbindelse fundet, at oplysningerne alligevel ville kunne undtages fra aktindsigt. Jeg har forstået det sådan, at SSI og ministeriet i den forbindelse henviser til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, jf. bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 5.

Jeg tager på den baggrund i det følgende stilling til, om oplysningerne kunne undtages efter disse regler. Jeg er opmærksom på, at SSI også har henvist til § 13, stk. 1, nr. 6, men da der ikke er angivet særskilte argumenter for, at denne bestemmelse – der har et snævert anvendelsesområde – kan finde anvendelse, kommer jeg ikke nærmere ind på den.

b) Reglerne

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 5, og i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, og stk. 3, lyder sådan:

Offentlighedsloven:

”§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,

...

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

...

§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.”

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

”§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov

om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.”

Når der som her er tale om miljøoplysninger, forudsætter en nægtelse af aktindsigt, ud over at betingelserne i bestemmelserne i offentlighedsloven er opfyldt, at myndighederne foretager en afvejning af på den ene side de hensyn, der er nævnt i offentlighedsloven, og på den anden side ”offentlighedens interesser” i, at oplysningerne bliver udleveret, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Det er i den forbindelse fastsat, at bl.a. bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12 og 13 skal anvendes ”restriktivt”.

c) Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Der foreligger i sagen prøveresultater for de enkelte deltagere, forsynet med navn, adresse og andre oplysninger, som deltagerne har oplyst i et spørgeskema. Der er tale om oplysninger om helbredsforhold, som uden videre ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, hvis spørgsmålet alene skulle bedømmes efter denne bestemmelse.

Efter miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra f), kan en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger afslås, hvis offentliggørelse vil have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret. Fortrolige personoplysninger nyder således en særlig beskyttelse efter direktivet.

Uanset at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som anført skal anvendes ”restriktivt”, når der er tale om miljøoplysninger, er jeg på den baggrund enig i, at oplysningerne om de uanonymiserede prøveresultater kunne undtages fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Jeg er også enig i, at anonymisering, men sådan at adresserne bibeholdes, ikke er en tilstrækkelig effektiv anonymisering til at bringe oplysningerne uden for anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Jeg bemærker i den forbindelse, at der i øvrigt ikke i akterne findes en udgave af dataene, hvor adresserne er bibeholdt, men andre fortrolige oplysninger er anonymiseret, og at en aktindsigtssøgende ikke har krav på, at forvaltningsmyndighederne foretager en anonymisering af fortrolige oplysninger i et dokument med henblik på at imødekomme en begæring om aktindsigt.

d) Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Det følgende angår oplysningerne i sagen med undtagelse af de uanonymiserede prøveresultater, jf. ovenfor.

SSI og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, at alle oplysningerne kan undtages efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 (jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3), da undersøgelsen er lavet som kontraktarbejde som led i SSI's indtægtsdækkede virksomhed.

SSI og ministeriet har til støtte herfor anført, at en indsigt i oplysningerne vil skade SSI's fremtidige muligheder for kommercielt kontraktarbejde, da samarbejdspartnerne i stedet vil vælge at få arbejdet udført af private virksomheder. SSI og ministeriet har også anført, at SSI ifølge kontrakten er underlagt en fortrolighedsforpligtelse, og at SSI også er forpligtet til at overdrage alle rettigheder og data til DSP.

Det er en betingelse for at gøre undtagelse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, at myndighederne foretager en konkret vurdering af det materiale, der ønskes aktindsigt i, for at vurdere, om de beskrevne hensyn kan legitimere, at oplysninger nægtes udleveret helt eller delvist. Udtrykkene 'nødvendigt' og 'væsentlige' betyder endvidere, at oplysninger alene kan tilbageholdes, hvis der er nærliggende grund til at frygte, at de beskrevne hensyn lider skade, og den frygtede skadevirkning er betydelig, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 232 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 428 ff, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 678 ff.

Anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, forudsætter således en *konkretisering* af, hvilke økonomiske skadevirkninger for det offentlige der er tale om, og det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en følgevirkning af, at en begæring om aktindsigt imødekommes.

Jeg må ud fra det, som SSI og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anført, lægge til grund, at kontrakten er indgået som led i SSI's indtægtsdækkede virksomhed, hvor SSI driver forretningsvirksomhed på lige vilkår med private virksomheder.

Dette bevirker imidlertid ikke i sig selv, at offentlighedslovens regler ikke gælder for den del af SSI's virksomhed, og heller ikke, at SSI ikke skal foretage en konkret vurdering af det materiale, der ønskes aktindsigt i. Jeg bemærker også, at det som udgangspunkt ikke er af betydning for meddelelse af aktindsigt, hvad SSI måtte have forpligtet sig til over for DSP i henhold til kontrakten.

Jeg henviser i den forbindelse til, at vedkommende myndighed ikke ved at give tilsagn om diskretion kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedsloven, jf. bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 215, John Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 424, og sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 108 ff, og for 2005, s. 141 ff. Jeg henviser også til, at adgangen til aktindsigt i udgangspunktet er uafhængig af f.eks. ophavsret. Se i den forbindelse bl.a. sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 som sag 9-1.

Heroverfor står, at ombudsmanden i tidligere sager har anerkendt, at der i tilfælde som det foreliggende, hvor offentlige myndigheder driver egentlig forretningsvirksomhed i konkurrence med private virksomheder, består en vis formodning for, at aktindsigt i oplysninger om den offentlige forretningsvirksomheds drifts- eller forretningsforhold kan afslås. Dokumenter vedrørende denne type oplysninger kan således i almindelighed uden særlig dokumentation undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 5.

Jeg henviser herved til den sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 116, vedrørende Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenets Jetposttjeneste, hvor aktindsigtsanmodningen vedrørte økonomien i jetpostprojektets start, særligt etablerings- og driftsomkostninger, kapacitetsomkostninger, marketingsomkostninger, salgsomkostninger mv. I min udtalelse tilkendegav jeg, at der – da der var tale om en egentlig, afgrænset, offentlig forretningsvirksomhed i konkurrence med private virksomheder – forelå en formodning for, at udlevering af de pågældende oplysninger om tilrettelæggelsen og driften af virksomheden ville kunne skade denne. I et sådant tilfælde var yderligere dokumentation for, at betingelserne i § 13, stk. 1, nr. 5, var opfyldt, ikke påkrævet.

På tilsvarende måde vil der efter min mening være en formodning for, at oplysninger om *den forretningsmæssige tilrettelæggelse og drift* af SSI's indtægtsdækkede virksomhed vil kunne undtages fra aktindsigt.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at dokumenter i de enkelte konkrete sager/om de enkelte konkrete projekter som sådan kan undtages fra aktindsigt uden en nærmere konkretisering og sandsynliggørelse af den økonomiske skadevirkning. Se i den forbindelse den sag, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 108 ff. I den foreliggende sag er der således ikke tale om oplysninger om f.eks. generelle sagsbehandlingsprocedurer eller generelle forretningsmæssige eller økonomiske overvejelser, men primært om undersøgelsesresultater mv. og korrespondance herom i en bestemt sag.

På den anførte baggrund er jeg enig i, at selve kontrakten og oplysningerne vedrørende fakturering mv. kunne undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 5 (jf. § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger), af hensyn til SSI's fremtidige forhandlingsposition.

Det samme gælder for dataene fra selve undersøgelsen, i hvert fald indtil disse var videregivet til kontraktspartneren og bearbejdet og offentliggjort af denne. Da SSI traf afgørelse den 21. januar 2009, var DSP's undersøgelsesrapport endnu ikke offentliggjort, og jeg mener derfor ikke, at jeg kan kritisere, at SSI på dette tidspunkt undtog dataene.

Jeg mener imidlertid, at det tidsmæssige perspektiv kan ændre ved dette, og at det er tvivlsomt, om der, efter at DSP offentliggjorde undersøgelsens resultater, forelå sådanne væsentlige hensyn til det offentlige økonomi, at dataene stadig kunne undtages fra aktindsigt. Det er på den baggrund min opfattelse, at SSI i det efterfølgende forløb og ministeriet i forbindelse med afgørelsen af 19. januar 2010 burde have overvejet, om der stadig kunne gives afslag på aktindsigt i de anonymiserede data.

For så vidt angår de øvrige oplysninger i sagen (som er oplistet ovenfor under punkt 1) er det min opfattelse, at afslag på aktindsigt ikke kan gives uden en nærmere konkretisering og sandsynliggørelse af, at SSI vil lide væsentlig skade ved, at der gives aktindsigt i dem. Jeg mener således ikke, at det, som myndighederne generelt har anført om hensynet til det offentlige økonomi, er tilstrækkeligt som dokumentation for, at betingelserne i § 13, stk. 1, nr. 5, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er opfyldt.

Jeg har gjort ministeriet og SSI bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet, at der træffes en ny afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt på baggrund af det, som jeg har anført.

Jeg beder dig afvente resultatet af den nye afgørelse, før du tager stilling til, om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Statens Serum Institut

Sagsfremstilling

Landbrugsavisen bragte den 21. november 2008 en artikel om Dansk Svineproduktions (DSP's) og Statens Serum Instituts (SSI's) undersøgelse af forekomsten af stafylokokbakterien MRSA hos deltagerne på kongressen for DSP. Undersøgelsen viste, at 2,6 pct. af de testede bar den særlige MRSA CC398. Det blev samtidig oplyst i artiklen, at den fulde undersøgelsesrapport ville blive offentliggjort i 2009.

I en e-mail af 21. november 2008 til SSI begærede du aktindsigt "i samtlige data for den undersøgelse af MRSA som omtales i Landbrugsavisen". Du henviste til lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

I brev af 21. januar 2009 meddelte SSI afslag på aktindsigt. I brevet var der bl.a. anført:

"Undersøgelsen af MRSA, som De ønsker aktindsigt i, er en undersøgelse, som Statens Serum Institut (SSI) har foretaget på privatpersoner på Danske Svineproducenters (DSP) kongres i Herning. SSI har foretaget helbredsundersøgelsen under en lønarbejdskontrakt mellem SSI og DSP, hvori SSI er underlagt en fortrolighedsforpligtelse.

Hertil skal det bemærkes, at SSI som et led i det interne kommercielle aftaleforhold har forpligtiget sig til at overdrage ejerskab og alle rettigheder til undersøgelsen til DSP, hvorfor udlevering af oplysningerne anses for at være i uoverensstemmelse med kontrakten.

Deres anmodning har været i høring hos DSP, der har meddelt, at en offentliggørelse vil stride mod de forudsætninger og de aftalte kommercielle forhold som aftalen er indgået under.

DSP har meddelt, at de betragter de afgivne prøver som afgivet under fortrolighed i direkte forbindelse med prøvetagning foretaget af sundhedspersonale (sygeplejerske/læge) med deraf følgende tavshedspligt i henhold til Sundhedslovens kapitel 9. Det bemærkes hertil, at DSP ikke har fået adgang til enkeltpersoners helbredsforhold.

Det kan ligeledes ikke udelukkes, at en offentliggørelse kan være af stor økonomisk skade for den enkelte landmand.

Endelig vil en offentliggørelse medføre, at der ikke senere vil blive foretaget lignende helbredsundersøgelser for et helt erhverv, da ingen på et sådan grundlag vil ønske at medvirke i en helbredsmæssig undersøgelse.

De begærer aktindsigt i henhold til Miljøoplysningsloven, men SSI vurderer i henhold til Miljøoplysningslovens § 3, at den pågældende undersøgelse ikke falder under definitionen af miljøoplysninger.

SSI har således tilladt sig at betragte Deres henvendelse som en henvendelse om aktindsigt i henhold til de almindelige regler for aktindsigt i Offentlighedsloven og Forvaltningsloven.

SSI har ved en konkret vurdering på baggrund af det fremkomne høringssvar fundet, at de fremkomne indsigelser fra DSP er væsentlige og relevante at tage med i SSI's samlede vurdering af spørgsmålet om aktindsigt i sagen.

På denne baggrund og i henhold til Offentlighedslovens § 13, nr. 5 og nr. 6 afslår SSI derfor Deres anmodning om aktindsigt, idet retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det indgår ligeledes i afgørelsen, at der er tale om personfølsomme private sundhedsoplysninger, hvilke retten til aktindsigt ikke omfatter, jf. Offentlighedslovens § 12, nr. 1 samt Forvaltningslovens § 28, stk. 1. Desuden er der tale om oplysninger, som i henhold til Sundhedslovens kapitel 9 ikke kan videregives, idet sundhedspersonale er underlagt tavshedspligt.

Uanset om oplysningerne måtte findes at være miljøoplysninger, finder ovenstående bestemmelser anvendelse i pågældende sag, da de kan begrundes i Direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger, artikel 4, stk. 2 litra a) og f).

SSI skal på dette grundlag henvise Dem til at rette henvendelse til DSP for eventuelt yderligere information om undersøgelsen.

Såfremt der måtte være yderligere spørgsmål, står vi gerne til rådighed.

Det bemærkes, at afgørelse om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, som er klageinstans i forhold til Statens Serum Institut."

Du klagede over afslaget til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i en e-mail af 10. februar 2009. Du skrev i klagen, at meroffentlighed var et tungtvæjende argument, idet arbejdssøgende på svinefarme havde en klar interesse i

at vide, om de udsatte sig for MRSA. Du skrev også, at der var tale om et arbejdsmiljøproblem, og at sagen derfor var omfattet af miljøoplysningsloven. Endelig anførte du, at hensynet til det offentlige økonomiske interesse kunne sikres ved at offentliggøre data i anonymiseret form alene med angivelse af adresse og postnummer.

Undersøgelserapporten blev offentliggjort på DSP's hjemmeside den 20. februar 2009. I sammendraget af undersøgelsen blev der bl.a. anført:

"Sammendrag

MRSA er en stafylokokbakterie, som ikke længere er følsom overfor den form for medicin, som normalt anvendes til behandling af stafylokokinfektioner hos mennesker. MRSA medfører sjældent alvorlige infektioner hos raske og sunde mennesker. Den smitter især fra menneske til menneske ved hånd-kontakt. Mennesker kan have MRSA på næseslimhinden eller huden, uden at vise nogen tegn på sygdom.

Infektioner med MRSA kræver behandling med special-antibiotika, som kun anvendes, hvis der er påvist MRSA eller der er mistanke om MRSA hos patienten. Derfor er det vigtigt for sundhedspersonalet at vide, om en patient har MRSA, så den korrekte behandling kan blive givet med det samme.

MRSA findes også hos dyr, som derfor kan medføre smitte til mennesker. I svinestalde kan der forekomme en særlig variant, MRSA CC398. MRSA CC398 har en arbejdsmiljømæssig betydning, fordi den kan overføres til mennesker, der har kontakt til dyr med MRSA CC398. MRSA CC398 er ikke farligere end andre MRSA-typer. Den smitter især ved fysisk kontakt med grisene, og til dels med støv.

I 2008 var kendskabet til MRSA CC398 ikke særlig udbredt i den danske svineproduktion. Dansk Svineproduktion (DSP) besluttede derfor at benytte DSP's svinekongres i Herning, d. 21. og 22. oktober 2008, til at oplyse om MRSA CC398. Dette blev blandt andet gjort ved at tilbyde alle deltagere en frivillig og anonym undersøgelse for MRSA, hvorved den enkelte persons bærerstatus af MRSA i næsehulen blev afklaret. Undersøgelsen blev betalt af DSP.

I alt blev 791 af deltagerne undersøgt for MRSA. Af disse var 22 personer ikke danskere, eller var ansat i udenlandske besætninger. I den samlede opgørelse indgik derfor i alt 769 danske kongresdeltagere.

Resultatet af screeningen viste, at 2,5 % af de testede danskere var bærere af MRSA CC398, mens 0,3 % var bærere af andre MRSA-typer.

Blandt de personer, der havde angivet at de arbejdede i en svinebesætning, var 3,1 % bærere af MRSA CC398. Blandt de testede konsulenter var 1,8 % positive, mens ingen dyrlæger fandtes positive.

Resultaterne peger på, at der er øget risiko for at være bærer af MRSA CC398, hvis man ugentligt opholder sig i en svinestald – og dette især hvis man er fuldtidsarbejdende i en svinestald. Det er især personer, der arbejder i sohold, der er i risiko for at blive bærere af MRSA CC398.”

SSI kommenterede din klage i brev af 25. februar 2009 og anførte bl.a., at de ønskede oplysninger om adresse og postnummer ville føre til, at enkeltpersonerne kunne identificeres.

Den 17. marts 2009 skrev du til SSI, at SSI desværre ikke havde opfattet din anmodning om aktindsigt korrekt. Det, som du ønskede indsigt i, var ”korrespondance og andre sagsakter, der ligger forud for selve undersøgelsen, altså vedr. kontrakten med DSP etc.”. Du begærede også aktindsigt i sagens journal, som belyste, hvilke dokumenter der lå i sagen om MRSA-undersøgelsen.

SSI meddelte yderligere aktindsigt i brev af 9. juni 2009 i form af en journaliste og korrespondancen mellem SSI og DSP om lønarbejdskontrakten.

Den 17. september 2009 afgav SSI en udtalelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i sagen. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”SSI har i henhold til Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og 6 afslået Knud Haugmarks anmodning om aktindsigt, idet der er tale om et konkret kommercielt kontraktsarbejde, som SSI har udført for Dansk Svineproduktion (DSP). Kontraktsarbejde er en del af SSI's Sektor for Mikrobiologi og Diagnostiks kerneforretninger. I tilfælde af udlevering af korrespondance, herunder forhandling mellem parterne samt øvrige dokumenter i forbindelse med udførelsen af MRSA-undersøgelsen vil dette kunne skade SSI's fremtidige muligheder for kommercielt kontraktsarbejde, idet SSI's kunder i stedet vil vælge at få udført deres arbejde af private virksomheder. Der vil således kunne blive tale om store økonomiske konsekvenser for SSI's forretningsvirksomhed ved udlevering af materiale, som DSP har betalt SSI for at få udarbejdet.

SSI har udført kontraktsarbejdet ved at sende en sygeplejerske til svinekongressen i Herning i oktober 2008 for at udføre MRSA-prøverne. MRSA-prøverne er således foretaget af en sundhedsperson, som har tavshedspligt i henhold til Sundhedslovens kapitel 9. De personhenførbare prøvesvar har ligeledes været genstand for en lægelig vurdering på SSI, hvilket også falder ind under tavshedspligten i Sundhedslovens kapitel 9. Deltagerne i undersøgelsen blev desuden lovet fuld anonymitet.

Efter endnu en gennemgang af journalens materiale finder SSI det ikke muligt at udlevere nogen akter, uden at dette vil kunne skade SSI's forretningsvirksomhed, idet der er tale om et kontraktarbejde. I materialet findes løbende drøftelse af det kommercielle forhold, hvilket alligevel ikke anses for relevant for en anmodning om aktindsigt i data fra en MRSA-undersøgelse. Selve MRSA-undersøgelsen, som er udført som kontraktarbejde, indeholder endvidere personhenførbare data, som er undtaget for aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det skal hertil bemærkes, at resultater og konklusioner på MRSA-undersøgelsen er offentliggjort i en rapport af 20. februar 2009 udarbejdet af DSP. Rapporten findes på DSP's hjemmeside: www.dansksvineproduktion.dk.

Idet den fulde MRSA-undersøgelse er udført under SSI's forretningsvirksomhed og indeholder personhenførbare data, som er undtaget fra aktindsigt, finder SSI den offentliggjorte rapport for fyldestgørende for anmoders ønskede indsigt i MRSA undersøgelsen."

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse tog stilling til din klage i brev af 19. januar 2010. I brevet var der bl.a. anført:

"Ministeriet er i lighed med SSI enig i, at De ikke har partsstatus i sagen mellem SSI og DSP, uanset at De har anmodet om aktindsigt i denne sag, hvorfor sagen skal bedømmes efter offentlighedsloven. Ministeriet finder endvidere i lighed med SSI ikke, at miljøoplysningsloven er relevant i denne sammenhæng.

Det fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14 i offentlighedsloven, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling.

Af offentlighedslovens § 1, stk. 1 fremgår, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det er en betingelse, at virksomheden udføres for myndigheden som sådan.

Offentlige forvaltningsmyndigheder driver i en vis udstrækning selv forretningsvirksomhed eller handler på almindelige erhvervsvilkår med private virksomheder. Det offentlige interesser, herunder udførelse af det offentlige forretningsvirksomhed, kan begrunde en begrænsning i adgangen til aktindsigt.

Af § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fremgår det, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væ-

sentlige hensyn til det offentliges interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Om baggrunden for bestemmelsen anføres der i offentlighedskommissionens betænkning (325/1963) side 63 blandt andet følgende:

'Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensynet til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i et kontraktsforhold, at der bør gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed...'

Bestemmelsen tager blandt andet sigte på at beskytte det offentliges forhandlingsposition ved køb og salg og ved indgåelse af kollektive overenskomster. Også hensynet til det offentliges fremtidige forhandlingstaktik og -position kan efter omstændighederne begrunde, at oplysningerne nægtes udleveret.

Aktindsigt i den del af det offentliges økonomiske virksomhed, som utvivlsomt må karakteriseres som egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med andre virksomheder, kan i almindelighed uden særlig dokumentation for tilstedeværelsen af hensynet i § 13, stk. 1, nr. 5, nægtes.

Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 1-6 må efter deres formulering antages at give tilstrækkelig hjemmel for efter omstændighederne at undtage samtlige sagens dokumenter, hvis indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelsen giver hjemmel til at hemmeligholde, jf. Eilschou Holm, UfR 1970 B. 158.

Ombudsmanden har endvidere ved FOB 1994, side 414 ff. udtalt, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5 også omfatter økonomiske interesser, der knytter sig til perioden efter kontraktsindgåelsen, dvs. selve kontraktsforløbet, ved kontraktforholdets ophør og under eventuelle retssager, som følge af kontraktforholdet.

SSI er center for forebyggelse og bekæmpelse af smitsomme sygdomme og medfødte lidelser og varetager et forskningsbaseret smitteberedskab for Danmark. Institutet udfører endvidere forskning og udvikling på internationalt niveau inden for instituttets arbejdsområder. De centrale smitteberedskabsopgaver finansieres af staten via finansloven. Derudover har instituttet en del forskning finansieret via tilskud og fonde. Øvrige opgaver løses mod fuld brugerbetaling, det vil sige efter forretningsmæssige principper. I visse situationer agerer instituttet kommercielt og arbejder på forretningsmæssige vilkår.

I den konkrete sag havde SSI og DSP indgået en kontrakt om, at SSI skulle foretage en undersøgelse vedrørende screening af personale/deltagere ved en svinekongres. Formålet med undersøgelsen var et led i håndteringen af det arbejdsmiljøproblem MRSA udgjorde for branchen. Prøverne skulle analyseres af SSI, hvorefter prøveresultaterne blev sendt til DSP i anonymiseret form.

På baggrund af analysen udarbejdede DSP den rapport, som blev omtalt i Landbrugsavisen den 21. november 2008. Senere blev resultatet og konklusionerne på MRSA-undersøgelsen offentliggjort i en rapport af 20. februar 2009 på DSP's hjemmeside. SSI fakturerede DSP for sine ydelser i forbindelse med udførelsen af undersøgelsen. Ifølge kontrakten indgået mellem SSI og DSP overgik ejerskab og alle rettigheder vedrørende undersøgelsen til DSP ved betaling for undersøgelsen.

Ministeriet finder, at SSI ved udførelsen af undersøgelsen har udført indtægtsdækket virksomhed, at undersøgelsen og den indgåede kontrakt med DSP ikke kan karakteriseres som faktisk forvaltningsvirksomhed, men som en del af SSI's økonomiske virksomhed i fuld konkurrence med andre virksomheder, og at udlevering af akterne vil kunne skade SSI's fremtidige muligheder for kommercielt kontraktarbejde, hvorfor alle sagens akter kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

På baggrund af ovenstående fastholder ministeriet Statens Serum Instituts afgørelse."

Du klagede over afslaget på indsigt i undersøgelsens data til mig i e-mail af 25. oktober 2010. Du skrev bl.a., at oplysningerne måtte anses for omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, fordi loven definerer miljøoplysninger bredt og bl.a. inddrager oplysninger om menneskers sundhed. Du skrev også, at det var din opfattelse, at en myndighed ikke kunne unddrage sig forpligtelser efter lovgivningen ved at påberåbe sig, at den havde lovet fortrolighed i forbindelse med en indtægtsdækket opgave, eller fordi myndigheden havde lovet anonymitet.

Jeg bad i brev af 29. oktober 2010 Indenrigs- og Sundhedsministeriet (i dag Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse) og SSI om udtalelser i anledning af din klage.

SSI anførte i sin udtalelse af 2. maj 2011 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet bl.a.:

"Knud Haugmarks første bemærkninger og anbringender i de seneste mails ses ikke at være væsentlig forskellige fra det tidligere fremførte i sagen, hvorfor de ikke skal kommenteres yderligere her.

Mht. det nævnte om 'spørgeskema undersøgelser foretaget over kommunerne (?) med den begrundelse, at kommunerne (?) var lovet 'anonymitet' i besvarelsenerne' skal SSI hertil bemærke, at vi umiddelbart betragter det som en henvisning til Ombudsmanden om praksis på området.

Mht. det anførte om, at miljøoplysningsloven skal finde anvendelse, skal SSI hertil bemærke, at der er tale om private, personlige og fortrolige medicinske sundhedsoplysninger afgivet til sundhedspersonale uden for miljølovens anvendelsesområde. Det drejer sig ikke om grise besætninger eller personalemæssige ansættelsesforhold.

I forhold til spørgsmålet om grunddata og udelukkelse af kontrol og mulighed for at give faglig begrundet kritik af fortolkningen af data, skal SSI bemærke, at vi fastholder svaret som i tidligere breve med afvisning.

Herunder, at der er tale om en kommerciel aftale om privat kontraktforskning fra en privat virksomhed, hvori der indgår medicinske sundhedsoplysninger/data fra privat personer, som ikke bør gives adgang til på det foreliggende grundlag uden forudgående samtykke fra prøve afgiver/patienten.

...

Statens Serum Institut har følgende bemærkninger:

SSI har en betydelig del af sin indkomst baseret på samarbejde med private virksomheder og offentlige og private forskningsinstitutioner, herunder kommercielt salg og forskning inden for SSI's mange forretningsområder.

Kontraktarbejde er en del af SSI's forretningsområde, bl.a. er det et kerneområde for Sektor for Mikrobiologi og Diagnostik. Uden denne mulighed vil meget forskning ikke kunne opretholdes.

Sagen vedrører SSI's afslag på anmodning om aktindsigt til Knud Haugmark i samtlige data fra en MRSA undersøgelse omtalt i Landbrugsavisen den 21. november 2008.

Undersøgelsen blev etableret på baggrund af at Sektor for Mikrobiologi og Diagnostik, SSI, udfører indtægtsdækket virksomhed, og der var ble-

vet etableret et kommercielt samarbejde, hvorunder der var indgået en kommerciel lønarbejdsaftale med den private organisation Danske Svine Producenter (DSP).

I henhold til lønarbejdsaftalen forestod SSI undersøgelsen – af sundhedsscreening af deltagerne som privatpersoner ved en kongres med henblik på en test for MRSA. Prøverne blev efterfølgende analyseret af SSI.

Prøveresultaterne blev i anonymiseret form sendt til DSP efterfølgende. Deltagerne var lovet anonymitet af sundhedspersonalet i forbindelse med prøvetagningen, og der var indgået fortrolighedsaftale mellem SSI og DSP. Ejerskabet til de aggregerede, anonymiserede prøveresultater og materiale var aftalt til at tilhøre DSP.

På baggrund af materialet udarbejdede DSP en rapport, som blev offentliggjort i Landbrugsavisen den 21. november 2008. Rapporten er efter SSI's opfattelse dækkende for undersøgelsen.

Statens Serum Institut gør gældende, at den trufne afgørelse skal oprettholdes på baggrund af følgende forhold:

- At der er tale om kommercielt kontraktarbejde, der er omfattet af undtagelserne i Offentlighedslovens § 13 stk. 1, nr. 5, og nr. 6.
- At der er tale om personhenførbare sundhedsdata, som kræver accept fra de enkelte involverede personer, der har afgivet prøverne, før udlevering kan finde sted.

Det bør yderligere lægges til grund:

- At Knud Haugmark ikke har partstatus i sagen, uanset om der er anmodet om aktindsigt, og dermed heller ikke på dette grundlag er berettiget til at få de pågældende data udleveret.
- At sagen skal bedømmes ud fra Offentlighedslovens regler.
- At Miljøoplysningslovens regler ikke finder anvendelse i det konkrete forhold.
- At der ikke er tale om en forvaltningsmæssig opgave, som er indgået til eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling i en faktisk forvaltningsvirksomhed.

- At Offentlighedslovens § 13 stk. 1, no. 1- 6 må antages i det konkrete forhold at give tilstrækkeligt grundlag for, at samtlige dokumenter i sagen kan undtages fra aktindsigt.
- At en nægtelse af at opretholde afslaget vil medføre betydelige økonomiske konsekvenser for Statens Serum Institut, og dermed en forringelse af den offentlige økonomi og fremtidige muligheder for indtægtsdækket virksomhed.
- At konsekvenserne af en aktindsigt kan medføre, at det efterfølgende vil være svært at opspore og bekæmpe MRSA og vanskeligt eller umuligt at lave lignende undersøgelser i offentligt regi med deraf sundhedsmæssige og samfundsmæssige mulige negative konsekvenser.
- At høringssvaret fra DSP indeholder væsentlige argumenter, som SSI konkret har valgt at lægge vægt på i bedømmelsen af forholdet.
- At den af Knud Haugmark foreslåede anonymisering ikke i tilstrækkelig omfang tilgodeser en fuldstændig og tilstrækkelig anonymisering.
- At man ikke ved, hvor personer der er fundet positive har erhvervet deres MRSA bakterie – oplysningerne kan derfor ikke anvendes til at identificere MRSA positive besætninger.
- At dette kan danne grundlag for falske formodninger, unødvendig utryghed og store økonomiske konsekvenser for virksomheder og privatpersoner med deraf mulige økonomiske tab og eventuelle erstatningskrav mod SSI som offentlig ejet virksomhed.
- At undersøgelsen indeholder personhenførbare data, der er undtaget fra aktindsigt jf. Offentlighedslovens § 12 stk. 1, nr. 1.
- At der er tale om personhenførbare sundhedsoplysninger, som iht. Sundhedslovens kap 9 ikke kan videregives, idet sundhedspersonalet er underlagt tavshedspligt.
- At resultaterne og konklusionerne på MRSA-undersøgelsen er offentliggjort og tilgængelige på DSP's hjemmeside.
- At såfremt oplysningerne måtte blive antaget at være miljøoplysninger, vil de alligevel være undtaget iht. Direktiv 2003/4 EF om offentlig adgang til miljøoplysninger artikel 4, stk. 2 litra a og f.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet redegjorde i udtalelse af 13. maj 2011 for afslaget på indsigt og SSI's udtalelse og anførte derefter supplerende om miljøoplysningsloven:

"Vedrørende en evt. anvendelse af miljøoplysningsloven

Med hensyn til en evt. anvendelse af miljøoplysningsloven kan ministeriet supplerende oplyse, at der ved miljøoplysninger i denne lovs forstand ifølge § 3, nr. 6, blandt andet forstås oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand.

Miljøoplysningsloven implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. Dette direktiv har bl.a. til formål at sikre retten til adgang til miljøoplysninger som er i de offentlige myndigheders besiddelse eller opbevares for dem, og opstille de grundlæggende vilkår og betingelser og konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, jf. direktivets artikel 1, stk. 1, litra a.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, hvis afslag på aktindsigt strider imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i 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.

Direktivet bestemmer i artikel 4, stk. 2, litra d, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse. Det fremgår endvidere, at de nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Ministeriet henviser i den forbindelse også til FOU nr. 2009.0904 om afslag på aktindsigt i internt notat efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det er ministeriets opfattelse, at det er tvivlsomt, om miljøoplysningsloven/direktivet omfatter den foreliggende sags oplysninger, hvor der blev foretaget en undersøgelse af deltagere ved en svinekongres som et led i håndteringen af det arbejdsmiljøproblem, som MRSA udgjorde for svinebranchen.

Hvis det antages, at miljøoplysningsloven omfatter oplysningerne, er det dog ministeriets opfattelse, at hensynet til samfundets interesse i, at oplysningerne ikke offentliggøres i det konkrete tilfælde, bør vægtes højere end hensynet til, at oplysninger udleveres. Ministeriet lægger herved vægt på, at hensynet til SSI's udøvelse af forretningsmæssig virksomhed og stilling som part i et kontraktsforhold bør vægtes højere end samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres, idet der er tale om egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med andre virksomheder.

Ministeriet lægger endvidere vægt på, at der også bør lægges betydelig vægt på SSI's økonomiske interesser, der knytter sig til perioden efter kontraktsindgåelsen, dvs. selve kontraktsforløbet, ved kontraktforholdets ophør og under eventuelle retssager (som følge af f.eks. brud på kontraktforholdet ved at offentliggøre de omhandlede oplysninger).

Da SSI ved udførelsen af undersøgelsen har udført indtægtsdækket virksomhed som en del af SSI's økonomiske virksomhed i fuld konkurrence med andre virksomheder, er det endelig ministeriets opfattelse, at udlevering af oplysningerne i foreliggende sag med stor sandsynlighed vil kunne skade SSI's fremtidige muligheder for kommercielt kontraktarbejde."

I brev af 16. september 2011 rettede jeg henvendelse til Den Europæiske Ombudsmand vedrørende fortolkningen af det direktiv (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), der i Danmark er gennemført ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg formulerede mit spørgsmål til Den Europæiske Ombudsmand således:

"Mit spørgsmål

For mig at se er dataene om de prøver der blev udtaget for at undersøge om deltagerne i kongressen var smittet med MRSA, utvivlsomt oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand. Spørgsmålet er imidlertid om der er tale om oplysninger om hvorvidt eller hvordan menneskers sundhed påvirkes af miljøet. Som nævnt er der tale om data om prøver om hvorvidt personer der færdes i svinestalde, er smittet med en multiresistent bakterie. Det forhold at bakterien er blevet multiresistent, skyldes formentlig medicinforbrug i landbruget. Bakterien overføres bl.a. til mennesker gennem luften. Det er for så vidt min opfattelse at oplysningerne kan være omfattet af ordlyden af direktivets definition af miljøoplysninger og af den tilsvarende definition i den danske miljøoplysningslov. Jeg er imidlertid i tvivl om hvor langt det har været meningen at

strække begrebet i forhold til oplysninger om menneskers sundhed. Jeg tænker i den forbindelse også på konsekvenserne af at oplysningerne i denne sag betragtes som miljøoplysninger i forhold til andre oplysninger om sygdom hos mennesker.

Sagen giver mig derfor anledning til følgende spørgsmål:

Skal direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 fortolkes således at – nogle eller alle af – Statens Serum Instituts oplysninger fra undersøgelsen af MRSA hos deltagerne i konferencen er omfattet af direktivets definition af 'miljøoplysninger'?

Hvis EU-ombudsmanden måtte have andre bemærkninger til sagen, herunder til spørgsmålet om undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt hvis de er omfattet af miljøoplysningsbegrebet, hører jeg gerne disse."

Den Europæiske Ombudsmand anmodede EU-Kommissionen om en udtalelse om sagen.

EU-Kommissionen svarede følgende (Ref. Q8/2011/PB):

"Kommissionens svar på forespørgsel fra den danske ombudsmand rettet til den europæiske ombudsmand

- Ref. Q8/2011/PB

I. BAGGRUND FOR FORESPØRGSLEN

...

II. FORESPØRGSLEN

Ved brev af 16. september 2011 spurgte den danske ombudsmand den europæiske ombudsmand, om 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/EF ('direktiv 2003/4') – som er gennemført i dansk ret ved loven om aktindsigt i miljøoplysninger – skulle fortolkes således, at nogle eller alle oplysninger, der var resultatet af SSI-undersøgelsen af MRSA-forekomst hos deltagerne på en kongres for svineproducenter, var omfattet af definitionen 'miljøoplysninger' i direktiv 2003/4.

Den europæiske ombudsmand anmodede ved brev af 22. november 2011 Kommissionen om en kommentar til den danske ombudsmands forespørgsel.

III. KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER

Kommissionen bemærker, at den forespørgsel, som den af den europæiske ombudsmand er blevet bedt kommentere, ikke vedrører et påstået eksempel på fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Unionens organisationer, organer, kontorer og agenturer, men derimod et spørgsmål om fortolkning af EU-ret, der er forelagt af en national ombudsmand. Kommissionen ønsker i den henseende at gøre opmærksom på, at det i henhold til traktaterne kun er Den Europæiske Unions Domstol, der har kompetence til at give en bindende fortolkning af EU-retten. For at bistå den europæiske ombudsmand med dennes svar til den danske ombudsmand gør Kommissionen imidlertid opmærksom på nedenstående:

1) Lovvalg

Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4 fastsætter de forskellige kategorier af oplysninger, der henhører under begrebet 'miljøoplysninger', og som er omfattet af de særlige regler for offentliggørelse, der er fastsat ved dette direktiv:

'1. 'miljøoplysninger': alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

- a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer
- b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer
- c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger), såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer
- d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen
- e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og

- f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kultur-minder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold.'

2) Begrebet 'miljøoplysninger' i direktivet

Direktivets definition af 'miljøoplysninger' omfatter enhver form for oplysninger om miljøets tilstand samt – under visse betingelser – om sundheds- og sikkerhedstilstanden for mennesker. Det har samme indhold som den definition, der er fastsat i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen).

En korrekt kvalificering af de oplysninger, der anmodes om, er vigtig, eftersom 'miljøoplysninger' er omfattet af specifikke bestemmelser i direktivet, som generelt sikrer bredere adgangsrettigheder end generelle administrative oplysninger. I henhold til direktivet skal årsagerne til afslag således fortolkes restriktivt og afvejes i forhold til offentlighedens interesse i offentliggørelse. Visse fritagelser kan ikke påberåbes, hvis anmodningen vedrører udslip af emissioner i miljøet.

I visse tilfælde kan det imidlertid være vanskeligt at kvalificere visse dokumenter som 'miljøoplysninger' på grund af deres sektorspecifikke eller tekniske karakter og af afgrænse begrebet som defineret i direktivet.

Hvad angår fortolkningen af denne definition, udgøres den eneste eksisterende retspraksis på nuværende tidspunkt af den dom, Domstolen afsagde den 16. december 2010 i sag nr. C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu and Others mod College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*. I denne dom fortolkede Domstolen termen 'miljøoplysninger' i direktivets artikel 2, stk. 1, bredt for i den pågældende sag at inkludere oplysninger om en procedure til godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel. Denne brede definition af 'miljøoplysninger' danner en vigtig præcedens for, hvordan myndighederne i medlemsstaterne kan fortolke direktivets artikel 2, stk. 1.

3) Den foreliggende sag

Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, litra f), omfatter 'miljøoplysninger' 'menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand [...], i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold'. (Fede typer tilføjet).

Det fremgår af formuleringen af litra f), at spørgsmål vedrørende menneskers sundhedstilstand som sådan ikke betragtes som miljøoplysninger. For at kunne komme ind under den term skal spørgsmål vedrørende menneskers sundhedstilstand være relateret til litra a), b) eller c), eller der skal i bred forstand være en forbindelse mellem menneskers sundhed og miljøfaktorer.

Det er op til den nationale ombudsmand, som har kendskab til de konkrete forhold i den foreliggende sag, at anvende denne bestemmelse på denne sag – herunder den begrænsning, der ligger i formuleringen 'i det omfang'."

SSI udtalte sig i brev af 2. april 2012 om Kommissionens svar. Det fremgår af udtalelsen fra SSI, at ministeriet var orienteret om SSI's udtalelse og ikke havde yderligere bemærkninger. SSI anførte i sin udtalelse bl.a.:

"Efter at have modtaget Kommissionens svar og gennemgået dette, er det vor opfattelse, at Kommissionens svar skal fortolkes således, at hvis der generelt er tale om, at oplysningerne vedrører menneskers sundhedstilstand (sundhedsoplysninger), skal de ikke betragtes som miljøoplysninger.

Det fremgår, at Kommissionen giver en anvisning på, hvorledes en undtagelse kan begrundes, herunder såfremt oplysningerne i den konkrete sag af direktiv 2003/4/EF, artikel 2 stk.1, jf. litra f, ikke relateres til litra a, b, eller c. Det er vor opfattelse at dette er tilfældet, da der er tale om konkrete og specifikke sundhedsmæssige forhold der som sådan derfor ikke skal betragtes som 'miljøoplysninger'.

Det fremgår ligeledes af Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at den giver mulighed for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter en konkret vurdering i det tilfælde, hvor man kan undtage oplysninger efter Offentlighedsloven.

I den forbindelse er helbredsoplysninger om en navngiven person utvivlsomt omfattet af Offentlighedslovens § 12, stk. 1, som en oplysning om en persons private forhold, jf. J. Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), side 219.

Ifølge direktivet om fri adgang til miljøoplysninger direktiv 2003/4/EF – som ligger bag Miljøoplysningsloven – art. 4, stk. 2, litra f, samt litra g, vil en anmodning om adgang til miljøoplysninger kunne afslås, hvis offentliggørelsen kan have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den på-

gældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret.

Det antages derfor normalt, at den særlige beskyttelse, som bl.a. fortrolige personoplysninger nyder efter direktivet, fører til, at den konkrete afvejningsregel i Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, i almindelighed indebærer, at der ikke meddeles aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der er omfattet af Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Dette må navnlig gælde i forhold til helbredsoplysninger om navngivne personer, som er af sensitiv og privat karakter.

Dette må medføre at de i nærværende sag angivne oplysninger undtages og derfor ikke er omfattet af direktiv 2003/4EF af 28. januar 2003 samt at der dermed ligeledes ikke er aktindsigt i de nævnte oplysninger jf. Miljøoplysningsloven.

Ligeledes har direktiv 2003/4/EF – art. 4, stk. 2, litra a og d, hjemmel til at afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger med henvisning til dansk straf sanktioneret særlovgivning, den fortrolige karakter, beskyttelse af forretningshemmeligheder og legitime økonomiske interesser.

Det er derudover i øvrigt tvivlsomt, hvorvidt de udtagne prøver overhovedet kan siges at være 'emissioner' til miljøet i direktivets forstand.

En udlevering vil ligeledes stride mod direktiv 95/46 EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Der henvises i øvrigt til Statens Serum Instituts afgørelser, bemærkninger og korrespondance i sagen samt til afgørelsen fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet dateret den 19. januar 2010 samt til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev til ombudsmanden af 13. maj 2011.

Det er vor opfattelse, at Ombudsmanden i sine overvejelser af aktindsigtssagen tillige bør inddrage og lægge vægt på:

At en evt. udlevering af de nævnte personhenførbare data/sundhedsoplysninger formentlig også vil stride mod Sundhedslovens bestemmelser samt Datalovens regler og kan være forbundet med strafferetslige konsekvenser for Statens Serum Institut, hvis udlevering finder sted direkte.

At der er tale om sundhedsoplysninger, og at det kræver samtykke fra de pågældende personer, for at det er lovligt at videregive sådanne person-identificerbare helbredsoplysninger til tredjemand.

At det er af væsentlig samfundsinteresse fremover fortsat at kunne få kendskab til og foretage, under fortrolighed, udredning af og forskning i sygdomme (fx bakterier/virus stammer) med henblik på efterfølgende at kunne forebygge/bekæmpe sygdomme og epidemier.

At det således fortsat er væsentligt, at sådanne oplysninger kan afgives af privatpersoner, uden at det får konsekvenser for de mennesker som afgiver personfølsomme sundhedsoplysninger og medicinske prøver, og at prøver afgivet i fortrolighed respekteres også efterfølgende – ligeledes i kommercielle aftaler.

At det faktisk at Statens Serum Institut har fundet personer positive, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at den pågældende bopælsadresse/arbejdsplads har svin, der er positive for MRSA. Såfremt man ønsker at afklare, om en given svineproduktion er positiv, skal de enkelte svineproduktionsfaciliteter undersøges, og det er de ikke blevet i denne undersøgelse.

At udlevering af de nævnte oplysninger må antages at medføre, at der rejses såvel private som kommercielle erstatningssager mod Statens Serum Institut for brud på dels den fortrolighed afgivet af det sundhedsfaglige personale ved prøvetagningen, som brud på fortroligheden i den kommercielle samarbejdsaftale med deraf følgende muligt økonomiske tab for det offentlige til følge.

At det således i den konkrete sag bør vægtes højere, at der ikke gives aktindsigt til de nævnte oplysninger end hensynet til, at pågældende oplysninger udleveres.

At den konkluderende rapport allerede er blevet offentliggjort i et større omfang, end man normalt og med rimelighed må kunne påregne at kunne få indsigt, når det henses til, at der er tale om en fortrolig aftale indgået mellem en privat virksomhed og en offentlig forskningsinstitution vedrørende private helbredsoplysninger.

Opsummerende er det således Statens Serum Instituts opfattelse, at der ikke skal gives yderligere oplysninger end der allerede er offentliggjort.”

Du fastholdt i brev af 17. maj 2012, at du har krav på aktindsigt efter miljøoplysningsloven. Du anførte således:

"Spørgsmålet om oplysningerne er miljøoplysninger

...

De ønskede data omfatter tilstanden i luften i svinestalde med hensyn til smittefarlige og sygdomsforvoldende MRSA bakterier og Seruminstut-tets undersøgelse havde som formål, at belyse 'et potentielt arbejds*mil-jø*problem'. Der er derfor efter min mening entydigt tale om miljøoplysninger i MOLS forstand. Man må vel også sige, at arbejdsforhold, herunder smitterisiko, er omfattet af 'menneskers levevilkår'.

Den Europæiske ombudsmands udtalelse

Seruminstituttets fortolkning af Den europæiske Ombudsmands udtalelse er jeg ikke enig i. Han overlader det til den danske ombudsmand, at be-dømme, om sundhedsoplysningerne i dette tilfælde er at betragte som miljøoplysninger og gør i den forbindelse opmærksom på en dom fra EU-domstolen, hvor omfanget af begrebet miljøoplysninger ses at skulle forstås meget bredt. Han anfører, at denne dom er præcedensskabende for alle europæiske myndigheder.

Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser

Seruminstituttet henviser endvidere til MOLS henvisninger til offentlig-hedslovens (OL) undtagelsesbestemmelser, men glemmer, at disse i praksis aldrig kommer på tale. Der er her tale om en dansk særhed i forbindelse med implementeringen af EU direktivet og Aarhus-konventionen, idet MOL også siger:

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

Det er derfor uden relevans at inddrage offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Miljøoplysningslovens undtagelsesbestemmelser

Endvidere er emissioner særligt tilgængelige, idet der i MOL bl.a. anføres:

Stk. 5. Bestemmelsen i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i 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.

Og

§ 5a, 3 stk. 2: Retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 3, og § 41 e, stk. 4, finder dog ikke anvendelse på oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne herom i konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

Seruminstituttets nye vejledning

I Seruminstituttets forslag til ny vejledning omkring MRSA fraråder man behandling af staldpersonale, der er inficeret, da de alligevel igen vil blive inficerede. Der er altså tale om en smitsom infektion, som staldpersonale uundgåeligt pådrager sig i kraft af deres arbejde. Hvis vejledningen vedtages – høringsfristen er netop udløbet – kan de altså regne med, at de må leve med risikoen for at pådrage sig en livstruende infektion, især hvis de for eksempel skal opereres eller på anden måde får svækket deres almentilstand.

Offentlighedens interesse i oplysninger om udbredelsen af MRSA

Det fremgår af svar på Spørgsmål S 2430 til Per Clausen i Folketinget, at der ikke findes metoder, til at rense en besætning for MRSA. Det er derfor i offentlighedens interesse, at mennesker, der søger arbejde i svinestalder, kan orientere sig om de miljøfaktorer, de vil blive udsat for fra en uvildig kilde ved at få adgang til de oplysninger om smitterisikoen, som myndighederne ligger inde med, og ikke alene at skulle forlade sig på, at deres arbejdsgiver orienterer dem. Han har jo en klar interesse i, at tie stille med arbejdsrisikoen, og der findes ingen officielle regler for denne informationspligt. Myndighederne henviser til branchens egne regler, hvorfor det i praksis vil være strafrit ikke at orientere staldpersonale om risikoen for at pådrage sig MRSA-infektion. Oplysningerne skal naturligvis kunne anvendes til at stedfæste inficerede besætninger, så personale kan vælge frit om de ønsker at udsætte sig for MRSA-risiko eller at søge arbejde på en anden bedrift. Myndighedernes bagatellisering af MRSA risikoen skal ikke stå i vejen for, at oplysningerne om smittefaren gøres tilgængelig.

En af landets førende eksperter, professor Hans Jørn Kolmos, advarer offentligheden i entydige vendinger bl.a: her og her. Der henvises i øvrigt til en googling på 'MRSA Kolmos' for fyldigere dokumentation.

Ud over det ovennævnte skal jeg påpege, at grunddata altid skal være tilgængelig for forskningsprojekter, så der er mulighed dels for at udnytte disse i videre forskning og også for at offentligheden kan kontrollere de konklusioner, som ikke mindst i denne kontroversielle sag er blevet offentliggjort.”