

Til Miljøstyrelsen  
Strandgade 29  
1401 København K  
mst@mst.dk

## Høringsvar til Miljøministeriets forslag til ny lov om adgang til miljøoplysninger

**Miljøministeriets lovforslag til ny miljøoplysningslov er på flere vigtige punkter i strid med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (2003/4/EF). Lovforslaget indskrænker desuden på en række områder den nuværende Miljøoplysningslov.**

EU-direktivet bygger på Aarhuskonvention, der blev indgået i FN-regi (UNECE) i 1998 med daværende miljøminister Svend Auken (S) som forhandlingsleder.

Ifølge EU-direktivets præambel pkt. 16 indebærer retten til information, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder kun kan afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Direktivet er et minimumsdirektiv. Nationale regler kan give mere åbenhed end direktivet, men ikke mindre åbenhed. Direktivets undtagelser i art. 4 er udtømmende.

Miljøministeriets lovforslag bygger i høj grad på den nye offentlighedslov, der blev vedtaget af Folketinget før sommerferien. De nye undtagelser i offentlighedsloven, der blev gennemført for at udvide beskyttelsen af den politiske beslutningsproces, er gentaget i forslaget til ny miljøoplysningslov.

EU-direktivet opregner i art. 4 de hensyn, der kan begrunde afslag efter en restriktiv vurdering og konkret afvejning. Mulighederne for at beskytte interne og politiske beslutningsprocesser er begrænset til: "Materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter og data" (art. 4, stk. 1, litra d) og "interne meddelelser under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med disse oplysningerne" (art. 4, stk.1, litra e).

### **Lovforslagets undtagelser i strid med EU-direktivet**

I modsætning til EU-direktivet indeholder Miljøministeriets lovforslag ligesom den nye offentlighedslov nogle brede undtagelser for beslutningsprocesser, der ikke er begrænset til ufærdige dokumenter eller interne dokumenter.

Det gælder undtagelserne for

- dokumenter, der udveksles mellem et departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværket rådgivning og bistand (§ 21, stk. 1),

- dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 23, nr. 2), og
- interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i dokumenter, der er udarbejdet til ministerrådgivning om et fremsat lovforslag, offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (§ 25, stk. 1).

Disse brede undtagelser giver mulighed for at hemmeligholde økonomiske, juridiske og miljøfaglige konsekvensvurderinger af lovforslag, handlingsplaner og lignende på miljøområdet.

Miljøministeriets lovforslag indeholder i § 13 et krav om restriktiv anvendelse af undtagelserne og om konkret afvejning af hensynet til offentligheden mod hensynet til beskyttelse. Disse krav gælder ifølge EU-direktivet art. 4 for de undtagelser, der kan fastsættes ifølge EU-direktivet. Lovforslagets § 13 betyder ikke, at Danmark kan fastsætte flere undtagelser, end direktivet opregner i art. 4, og de nævnte undtagelser er derfor i strid med direktivet.

I lovforslagets bemærkninger pkt. 4.3.2 nævnes, at nye regler, der vil kunne føre til indskrænkninger i adgangen til oplysninger, kun skal gælde for miljøoplysninger i det omfang de ikke strider mod miljøoplysningsdirektivet og Aarhuskonventionen. Med denne bemærkning erkendes, at lovforslaget ikke opfylder intentionen om, at den nye lov kan læses selvstændigt til forskel fra i dag, hvor miljøoplysningsloven henviser til offentlighedsloven, forvaltningsloven og EU-direktivet.

#### **Tilbageskridt i forhold til nuværende lov**

Mere alvorligt er det, at bemærkningen i pkt. 4.3.2 ikke kan legitimere, at lovteksten i den nye miljøoplysningslov får brede undtagelser, der ikke er grundlag for i EU-direktivet. De nævnte undtagelser i lovforslagets § 21 stk. 1, § 23 nr. 2 og § 25 stk. 1 signalerer, at økonomiske, juridiske og miljøfaglige vurderinger, der indgår om grundlag for vigtige politiske beslutninger, kan hemmeligholdes. Det er desuden en klar forringelse af den gældende Miljøoplysningslov.

Ifølge EU-direktivets præambel pkt. 16 og art. 4 kan offentlighedens ret til indsigt i miljøoplysninger kun begrænses i bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Udover de nævnte brede undtagelser for beslutningsprocesser bryder Miljøministeriets lovforslag med EU-direktivet i § 29, stk. 1, nr. 5.

Ifølge lovforslaget kan miljøoplysninger efter denne bestemmelse undtages, når der er væsentlige hensyn til "private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet". Denne såkaldte "generalklausul" angiver ikke, hvilke interesser der kan beskyttes. Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 29 kan den bl.a. bruges til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, hvis den særlige undtagelse i § 23, nr. 2 ikke kan anvendes. Det nævnes endvidere i bemærkningerne, at miljøoplysninger, der indgår i en undersøgelseskommissions arbejde, vil kunne undtages.

Den gældende miljøoplysningslov giver som nævnt ikke grundlag for sådanne undtagelser, og de strider mod EU-direktivet.

#### **Miljøsyndere hemmeligholdes – personbeskyttelse på et skråplan**

Det er også i strid med EU-direktivet, at lovforslagets § 13, stk. 2 undtager straffesager ved politi og anklagemyndighed fra kravet om restriktive og konkrete vurderinger af undtagelser. EU-direktivets

krav om restriktive vurderinger gælder for alle undtagelser inklusive undtagelsen for at beskytte efterforskning i straffesager (art. 4, stk.2, litra c).

Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 13 betyder den særlige beskyttelse for personoplysninger, at der "i almindelighed" skal afslås aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Denne beskyttelse omfatter ifølge bemærkningerne også straffesager, der behandles af administrative myndigheder f.eks. "Forsvarsministeriets sager om administrative bøder for olieforurening på havet."

EU-direktivets krav om restriktive vurderinger af undtagelser gælder også for persondata, der er omfattet af persondatadirektivet. Bemærkningen om, at aktindsigt i personoplysninger "i almindelighed" skal afslås, er i strid med EU-direktivets krav om restriktiv vurdering af undtagelser og konkret afvejning. Eksemplet med administrative bøder for olieforurening på havet viser, at Miljøministeriets antager, at aktindsigt skal afslås i oplysninger om ulovlig miljøforurening. En sådan hemmeligholdelse vil være klart i strid med EU-direktivet.

### **Lovforslaget gentager ikke fremskridt fra offentlighedslov**

Miljøministeriets lovforslag gentager som nævnt de brede undtagelser i den nye offentlighedslov, der forringer offentlighedens ret til indsigt. Lovforslaget gentager derimod ikke alle regler i den nye offentlighedslov, der styrker aktindsigten.

Lovforslaget har ikke en bestemmelse svarende til § 6 i den nye offentlighedslov, der skal sikre, at offentlige myndigheder løbende får oplysninger fra en privat virksomhed m.v., der udfører opgaver for myndigheden. Pligten efter miljøbeskyttelsesloven for myndigheder til at sikre sig oplysninger gælder kun drifts- og vedligeholdelsesopgaver, der er overladt til private.

Lovforslaget sikrer således ikke ret til indsigt i miljøoplysninger, der opbevares hos private virksomheder f.eks. konsulentfirmaer i forbindelse med miljøundersøgelser, der udføres efter aftale med en offentlighed myndighed og for myndighedens regning.

Det er heller ikke velbegrunder, at KL og Danske Regioner ikke er omfattet af forslaget til ny miljøoplysningslov. Vi undrer os også over, at Miljøministeriet ikke finder grund til at indsætte regler om notatpligt og journaliseringspligt i loven.

### **Ophavsretsregler skærpes**

Den danske lov om ophavsret § 27 fastslår, at ophavsretten ikke er til hinder for aktindsigt i dokumenter, der er indgået til en forvaltningsmyndighed eller domstol. Dette udgangspunkt kan kun fraviges, hvis der er nærliggende risiko for, at aktindsigten vil blive brugt til et retsstridigt formål, og det er myndigheden, der har bevisbyrden jf. udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om aktindsigt i en database (FOB 2011. 9-1).

Dansk ret sikrer således i dag offentligheden indsigt i miljøoplysninger uanset "intellektuelle ejendomsrettigheder". Miljøministeriets forslag ændrer denne retsstilling ved at indsætte en mulighed for undtagelse, når aktindsigt kan have "ugunstig indvirkning på intellektuelle ejendomsrettigheder" (lovforslaget § 26, stk.2, § 29, stk. 2, nr. 4 og § 29, stk. 3). Denne undtagelse findes i Aarhuskonventionen og i EU-direktivets art. 4, stk. 2, litra e, men direktivet er som nævnt et minimumsdirektiv, og Danmark er ikke forpligtet til at indføre denne undtagelse, der så vidt vides kom ind efter pression fra den europæiske kemiindustri.

Reglen gør det således sværere og måske umuligt at få den slags oplysninger, som offentligheden med ombudsmandens fortolkning af den gældende lov har krav på i dag.

### **Undgå lov i modstrid med EU-praksis**

Afslutningsvis vil vi anbefale Miljøministeriet at foretage en grundig vurdering af lovforslaget i lyset af EU-direktivet og Aarhuskonventionen herunder praksis ved EF-domstolen, EU-Ombudsmanden og det særlige klageorgan for Aarhuskonventionen.

Desuden vil vi anbefale at hente inspiration i den norske lov om ret til miljøinformation (lov 2003-05-09 nr. 31). Den norske lov § 12 indeholder en vigtig og klar regel, der altid sikrer offentligheden ret til information om:

- a) sundhedsskadelig forurening eller forurening som kan forårsage alvorlig skade på miljøet,
- b) forholdsregler for at hindre eller reducere skade som nævnt i bogstav a, og
- c) ulovlige indgreb i eller ulovlige skader på miljøet

den 20. september 2013

Nils Mulvad  
formand for Åbenhedstinget

Oluf Jørgensen  
forskningschef i medie-jura,  
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole