



Nils Mulvad (*nils.mulvad@kaasogmulvad.dk*)

Virksomheder
J.nr. MST-1272-00382
Ref. Mooes/hefpe
Den 20. december 2013

Afgørelse i forbindelse med genoptagelse af sag om aktindsigt - AarhusKarlshamn A/S Denmark

Natur- og Miljøklagenævnet har den 18. december 2012 hjemvist Miljøcenter Århus' afslag af 14. maj 2009 på din anmodning om aktindsigt i risikodokumenter- og oplysninger på virksomheden AarhusKarlshamn A/S Denmark til fornyet behandling i Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen har den 19. februar 2013 i forbindelse med genoptagelse af sagen gjort opmærksom på, at en stor del af daværende risikodokumenter- og oplysninger i dag er forældede og ikke længere retvisende. Dokumenterne er i stedet blevet opdateret og samlet i ét fælles sikkerhedsdokument.

Du har den 26. februar 2013 givet din tilslutning til, at den fornyede behandling af din anmodning om aktindsigt tager udgangspunkt i det fælles sikkerhedsdokument, dateret 14. december 2011, samt virksomhedens interne beredskabsplan som udleveret på møde den 21. marts 2012 i stedet for det forældede materiale.

Miljøstyrelsen har behandlet din anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven. Da Miljøstyrelsen vurderer, at i hvert fald en del af oplysningerne i sagen er at betragte som miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, er alle oplysninger i sagen desuden blevet behandlet efter denne lov, der giver samme eller bedre retsstilling for den, der søger om aktindsigt.

Miljøstyrelsen skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelse

Miljøstyrelsen meddeler afslag på anmodningen om aktindsigt i dele af sikkerhedsdokumentationen og den interne beredskabsplan, mens anmodningen imødekommes for den resterende langt overvejende del af materialet i form af et ekstrakt.

- ./.
 - ./.
 - ./.
- Afslagets omfang fremgår af vedlagte "Oversigt over dokumenter, indhold og omfang af aktindsigt (journal MST-1272-00382)", dateret 20. december 2013, samt vedlagte ekstrakt af sikkerhedsdokumentationen og den interne beredskabsplan.

Afslaget meddeles med hjemmel i miljøoplysningslovens¹ § 2, stk. 1, jf. § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 1 og 3 i offentlighedsloven².

Begrundelse

Miljøcenter Århus' afslag af 14. maj 2009 på din anmodning om aktindsigt var et fuldt afslag på aktindsigt i sikkerhedsdokumentationen for virksomhedens 4 risikoanlæg.

Natur- og Miljøklagenævnet har begrundet sin hjemvisning af Miljøcenter Århus' afslag med, at betingelserne for afslag efter miljøoplysningsloven samt offentlighedsloven ikke er opfyldte. Klagenævnet fremhæver uddybende;

- at Miljøcentrets afgørelse ikke afspejler, at Miljøcentret har "foretaget den nødvendige konkrete vurdering af, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt med henvisning til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller offentlige interesser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 6",
- at Miljøcentrets begrundelse for af afslå aktindsigt er "af mere generel karakter",
- at "det således ikke er muligt at relatere indholdet i begrundelsen til sikkerhedsdokumenternes enkelte elementer", og
- at det "heller ikke er muligt at udlede af afgørelsen hvorfor, Miljøcenter Århus finder, at enkelte elementer i sikkerhedsdokumenterne ikke kan udleveres, jf. § 13, stk. 2 i offentlighedsloven".

Natur- og Miljøklagenævnet finder samtidig, at en fornyet behandling af sagen bl.a. bør indebære, "at det i afgørelsen præciseres, hvad der fører til, at de enkelte elementer i sikkerhedsdokumenterne kan undtages fra aktindsigt".

Klagenævnet bemærker endvidere, at Miljøstyrelsen i den fornyede sagsbehandling med fordel kan inddrage de retningslinjer, som PET i brev af 10. august 2010 til Miljøstyrelsen har opstillet for, hvilke oplysninger der efter efterretningstjenestens vurdering bør undtages aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed. Det fremgår bl.a. heraf, at det er PETs opfattelse, at det kan være til fare for statens sikkerhed at videregive visse detaljerede oplysninger om risikovirkomheder til offentligheden, herunder navnlig oplysninger, der kan bruges til at sikre sig adgang til farlige stoffer, og oplysninger, der kan benyttes til at målrette et angreb mod den enkelte risikovirkomhed.

Under henvisning hertil vil det ifølge PET være til fare for statens sikkerhed at videregive følgende oplysninger:

- detaljerede oplysninger om en virksomheds produktions- og sikkerhedsforhold,
- detaljerede oplysninger om en virksomheds eller et anlægs opbygning,

¹ Bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, nr. 660 af 14. juni 2006 (miljøoplysningsloven)

² Lov om offentlighed i forvaltningen, nr. 572 af 19. december 1985 (offentlighedsloven)

- detaljerede oplysninger om de risici, der er forbundet med en virksomhed eller et anlægs drift, samt
- detaljerede oplysninger om mængden af farlige stoffer, der opbevares af en virksomhed, og placering af de farlige stoffer, herunder placeringen af overjordiske oplag.

Miljøstyrelsen har i sin genoptagelse af sagen taget udgangspunkt i ovennævnte generelle retningslinjer fra PET og foretaget en konkret og detaljeret vurdering af, hvilke af de enkelte oplysninger i sikkerhedsdokumentet og den interne beredskabsplan, der kan være omfattet af PET's retningslinjer.

Høring af Østjyllands Politi

Miljøstyrelsen har den 14. juni 2013 sendt sin foreløbige vurdering af sagen i høring ved den lokale politikreds, Østjyllands Politi, med anmodning om politiets vurdering af, om de oplysninger, som Miljøstyrelsen har vurderet er omfattet af PETs generelle retningslinjer, kan udgøre en risiko for statens sikkerhed i den konkrete sag.

Miljøstyrelsen har samtidig anmodet Østjyllands Politi om i hvert enkelt konkret tilfælde, hvor oplysninger efter politiets opfattelse bør tilbageholdes, at redegøre for, hvilke konsekvenser en udlevering kan få, og om betingelserne for tilbageholdelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 13 er opfyldt, dvs. om der er en nærliggende grund til at frygte, at de beskrevne hensyn lider skade, og den frygtede skadevirkning er betydelig.

Der er modtaget høringssvar fra Østjyllands Politi den 7. august og 5. november 2013. Det fremgår heraf, at politiet tiltræder Miljøstyrelsens foreløbige vurdering af, hvilke oplysninger der er omfattet af PETs generelle retningslinjer. Ifølge politiet må offentliggørelse af de pågældende oplysninger befrygtes at indebære en væsentlig sikkerhedsmæssig risiko, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 3 og 6, og oplysningerne bør dermed undtages for aktindsigt.

Politiet vurderer således, at oplysningerne har en sådan karakter, at de vil kunne misbruges, f.eks. i forbindelse med evt. terrorhandlinger, idet der ved hjælp af oplysningerne vil kunne opnås adgang til farlige stoffer og materialer, der vil kunne anvendes til terrorhandlinger.

Politiet uddyber konkret, at følgende konkrete oplysninger bør tilbageholdes;

- oplysninger om
 - o oversigtsfotos, plantegninger og beskrivelser af de forskellige produktionsanlæg og deres placering
 - o afstande mellem produktionsanlæg/oplag af farlige stoffer og bymæssig bebyggelse,
 - o beregnede konsekvenser og konsekvensafstande for de forskellige uheldsscenerier og skadestyper,
 - o placering af samlingspladser

da oplysningerne vil kunne anvendes til målrette et angreb til de dele af virksomheden, hvor angrebet vil medføre størst mulig skadevirkning i og udenfor virksomheden,

- oplysninger om sikkerhedsbarrierer, sikringssystemer og placering af sikkerhedsudstyr, da disse oplysninger vil kunne udnyttes til at omgå sikkerhedstiltag eller sætte disse ud af kraft, og
- oplysninger om adgangsforhold, da disse vil kunne lette adgangen til virksomheden for uvedkommende

Østjyllands Politi har supplerende vurderet, at udlevering af de pågældende oplysninger vil kunne medføre betydelige skadevirkninger for personer såvel indenfor som udenfor virksomheden. Politiet baserer sin vurdering på mængden af brand- og eksplosionsfarlige stoffer, giftige stoffer og miljøfarlige stoffer, der opbevares på virksomheden, resultatet af de konsekvensberegninger, der er foretaget i sikkerhedsdokumentet, for de forskellige skadetyper, og at skadevirkningerne må anses som værende irreversible.

Høring af AarhusKarlshamn

Miljøstyrelsen har i sin foreløbige vurdering af sagen endvidere vurderet, at en række oplysninger vil kunne være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12 om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende.

Miljøstyrelsen har den 14. juni 2013 sendt sin foreløbige vurdering i høring ved AarhusKarlshamn med anmodning om virksomhedens vurdering af, om de pågældende oplysninger bør tilbageholdes af hensyn til virksomhedens forretningsforhold. Styrelsen har samtidig anmodet virksomheden om at konkret at redegøre for, om betingelserne for tilbageholdelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12 er opfyldt, dvs. om udlevering af oplysningerne indebærer en nærliggende risiko for skade, navnlig et økonomisk tab af en vis betydning.

Der er modtaget høringssvar fra AarhusKarlshamn den 26. juni og 28. oktober 2013. Det fremgår heraf, at virksomheden er enig i Miljøstyrelsens foreløbige vurdering. Virksomheden uddyber konkret, at følgende oplysninger bør tilbageholdes:

- detaljerede oplysninger om procesflow- og styring, tankstørrelser, dimensioner af anlægsdele samt placering af procesafsnit, da disse oplysninger direkte kan bruges af konkurrerende virksomheder til at aflure følsomme produktionsoplysninger og virksomhedens forretningshemmeligheder,
- oplysninger om opbygning af sikkerhedsbarrierer og ATEX-klassificering, da konkurrerende virksomheder med disse oplysninger vil kunne få et let forspring ved indretning af lignende virksomheder. Det anføres, at AarhusKarlshamn i denne forbindelse har brugt mange arbejdstimer - inklusiv eksterne rådgivningstimer - som en konkurrerende virksomhed vil kunne "spare" ved at benytte oplysningerne direkte fra sikkerhedsdokumentet, og
- oplysninger om involverede mængder af farlige stoffer i diverse konsekvensrapporter, da disse oplysninger vil kunne bruges af konkurrerende virksomheder, som herved forholdsvis let vil kunne regne AarhusKarlshamns omkostninger ud. Det anføres, at hvis disse data sammenholdes med for eksempel virksomhedens årsregnskab, vil en konkurrerende virksomhed alt for let kunne

sætte en lavere pris på lignende produkter og derved holde AarhusKarlshamn ude af markedet.

Partshøring

Miljøstyrelsen har den 20. november 2013 anmodet om dine bemærkninger til høringssvarene fra Østjyllands Politi og AarhusKarlshamn.

Du har den 29. november 2013 svaret tilbage og bedt om, at afgørelsen om aktindsigt ikke ensidigt baseres på politiets og virksomhedens argumenter. Du beder om, at afgørelsen baseres på en afvejning mellem på den ene side hensynet til at forebygge kriminalitet inklusive terror og på den anden side offentlighedens og især naboernes behov for at kende risici ved uheld på virksomheder.

Du fremfører, at det reelle problem handler om sikkerhed for borgerne, der bor eller opholder sig i området omkring virksomheden, og at befolkningen har en saglig interesse at være bekendt med risici. Især er oplysninger om uheldsscenerier og konsekvenser meget vigtige for borgernes muligheder for at forberede reaktioner, hvis der sker uheld. Offentlighed er også vigtig for tilliden til myndigheder og virksomheders beredskab.

Endelig gør du opmærksom på, at der mangler en nærmere begrundelse for undtagelsen af oplysninger med henvisning til andre private eller offentlige interesser (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6), da denne såkaldte generalklausul skal tolkes meget restriktivt ifølge ombudsmandens praksis.

Miljøstyrelsens endelige vurdering

Miljøstyrelsen har baseret sin genoptagelse af sagen på Natur- og Miljøklagenævnets anbefaling om at inddrage PETs retningslinjer for, hvilke oplysninger der bør undtages aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed. Styrelsen har endvidere i overensstemmelse med klagenævnets begrundelse for hjemvisningen foretaget en konkret vurdering og argumentation for, hvilke enkeltoplysninger der bør undtages aktindsigt.

Miljøstyrelsen kan konstatere, at Østjyllands Politi kan tiltræde styrelsens foreløbige vurdering af, hvilke oplysninger der er omfattet af PETs generelle retningslinjer i den konkrete sag, og som ved udlevering således kan være til fare for statens sikkerhed.

Miljøstyrelsen er enig i politiets uddybende vurdering af, at konsekvensen af en udlevering af de pågældende konkrete oplysninger kan være, at der opnås en detaljeret viden, der vil kunne anvendes dels til forberedelse af et terrorangreb og dels til at målrette angrebet, så det får de størst mulige sikkerhedsmæssige konsekvenser for virksomheden og de omkringboende.

Miljøstyrelsen er endvidere enig med politiet i, at den frygtede skadevirkning kan være betydelig, da konsekvensberegningerne i sikkerhedsdokumentet viser, at der ved et worst-case uheld kan opstå irreversible effekter på nærliggende havnearealer og offentlige vejforbindelser.

Miljøstyrelsen anerkender samtidig dine synspunkter om, at borgerne der bor eller opholder sig i området omkring AarhusKarlshamn har en saglig interesse i at være bekendt med risici fra virksomheden, herunder oplysninger om uheldscenarier og konsekvenser, så de bl.a. ved, hvordan de skal forholde sig, hvis der sker uheld.

At der alligevel ikke gives aktindsigt i konsekvensberegningerne i sikkerhedsdokumentet skyldes, at der ikke foreligger en beregning og afbildning af den samlede konsekvensafstand for virksomheden, men kun delberegninger for hvert enkelt delanlæg. Miljøstyrelsen vurderer – som politiet – at det ved udlevering af disse delberegninger vil være muligt målrette et evt. terrorangreb på virksomheden, så det får størst mulige konsekvenser for virksomheden og de omkringboende.

Miljøstyrelsen vil bl.a. af hensyn til de omkringboende fremadrettet arbejde med beregning og afbildning af den samlede konsekvensafstand for virksomheden for det værst mulige uheld i forbindelse med den regelmæssige ajourføring af sikkerhedsdokumentationen på de risikovirksomheder, som styrelsen er godkendelses- og tilsynsmyndighed for. Den samlede konsekvensafstand for AarhusKarlshamn forventes illustreret på et kort i passende målestok omkring virksomheden.

Et sådan kort med den samlede konsekvensafstand for AarhusKarlshamn forventes offentlig tilgængelig i 2014 i forbindelse med en planlagt ajourføring af virksomhedens sikkerhedsdokumentation.

Miljøstyrelsen skal endvidere gøre opmærksom på, at den udarbejdede eksterne beredskabsplan for AarhusKarlshamn ligger offentligt tilgængelig på både Østjyllands Politis og Aarhus Brandvæsens hjemmesider:

<https://www.politi.dk/NR/exeres/8B908DCC-4B82-44B7-BC5E-354719492051.frameless.htm?NRMODE=Published>

<http://www.aarhusbrandvaesen.dk/risikovirksomheder.asp>

Den eksterne beredskabsplan for AarhusKarlshamn beskriver netop virksomhedens risici og herunder information til naboer i tilfælde af udslip af farlige stoffer fra virksomheden i form af acetone, hexan og ammoniak. Oplysningerne dækker efter Miljøstyrelsens opfattelse således i vid udstrækning de oplysninger, du efterlyser i dit hørings svar.

Miljøstyrelsen kan supplerende oplyse, at Østjyllands Politi og Aarhus Brandvæsen har afholdt orienteringsmøder for de institutioner i Aarhus Kommune, der kan blive berørt af uheld fra en risikovirksomhed.

Miljøstyrelsen har på ovennævnte baggrunde fastholdt sin foreløbige vurdering af sagen i forhold til offentlighedslovens § 13 og har i henhold hertil tilbageholdt de oplysninger, der fremgår af vedlagte "Oversigt over dokumenter, indhold og omfang af aktindsigt (journal MST-1272-00382)", dateret 20. december 2013.

Miljøstyrelsen har i den forbindelse foretaget en nærmere undersøgelse af generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Styrelsen er enig i,

at klausulen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde og kun, hvor det er klart påkrævet. Miljøstyrelsen vurderer herefter, at de beskyttelseshensyn, der ønskes varetaget i denne afgørelse om aktindsigt, fuldt ud kan hjemles i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3.

Miljøstyrelsen kan konstatere, at AarhusKarlshamn er enig i styrelsens foreløbige vurdering af, hvilke oplysninger, der kan være omfattet af offentlighedslovens § 12 om virksomhedens forretningsforhold. Miljøstyrelsen er endvidere enig i, at konsekvensen af udlevering af de pågældende oplysninger kan være, at konkurrerende virksomheder får en konkurrencemæssig fordel, hvilket kan medføre et økonomisk tab for AarhusKarlshamn.

Miljøstyrelsen har på ovennævnte baggrund fastholdt sin foreløbige vurdering af sagen i forhold til offentlighedslovens § 12 og har i henhold hertil tilbageholdt de oplysninger, der fremgår af vedlagte "Oversigt over dokumenter, indhold og omfang af aktindsigt (journal MST-1272-00382)", dateret 20. december 2013.

Miljøstyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at AarhusKarlshamn supplerende har ønsket at få tilbageholdt oplysninger om telefonnumre på udvalgte medarbejdere i sikkerhedsdokumentet. Styrelsen har ikke imødekommet dette ønske, da der ikke ses hjemmel hertil i offentlighedsloven.

Afvejning i forhold til miljøoplysningsloven

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3 indebærer, at adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

På den ene side står først og fremmest interessen hos de mennesker, der bor og/eller opholder sig i nærheden af en risikovirksomhed, i at vide så meget som muligt om den potentielle risiko, virksomheden udgør. Heroverfor står hensynet til statens sikkerhed, samt virksomhedernes og de omboendes sikkerhed set i relation til en konkret risikovurdering. Miljøstyrelsen har selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt fundet, at de hensyn, der er anført oven for, og som kan føre til, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes for hele dokumentet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 3 og 6, vejer tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Afvejning i forhold til princippet om meroffentlighed

Miljøstyrelsen har endelig overvejet, om du i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., alligevel skulle have aktindsigt i de tilbageholdte oplysninger. Vi mener dog ikke, at oplysningerne bør udleveres i medfør af princippet om meroffentlighed. Styrelsen har i denne sammenhæng lagt vægt på de samme hensyn, som ligger bag offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 3 og 6.

Klagevejledning

Hvis du vil klage over afgørelsen skal du sende klagen til Natur- og

Miljøklagenævnet, Rentemestervej 8, 2400 København NV,
nmkn@nmkn.dk.

Med venlig hilsen



Morten Rickers Østergaard
72 54 44 38
mooes@mst.dk

Vedlagt:

Oversigt over dokumenter, indhold og omfang af aktindsigt (journal MST-1272-00382), dateret 20. december 2013

Ekstrakt af:

Sikkerhedsdokument, dateret 14. december 2011 (journal MST-1270-00191, akt nr. 11) og

Intern beredskabsplan udleveret på møde den 21. marts 2012 (journal MST-1270-00191, akt nr. 14)

Kopi (minus sikkerhedsdokument og intern beredskabsplan) til:

AarhusKarlshamn A/S Denmark (mette.linnemann.nielsen@aak.com)

Østjyllands Politi (tbjoo3@politi.dk)

Aarhus Brandvæsen (bjuh@aarhus.dk, jdam@aarhus.dk)

Beredskabsstyrelsen (efm@brs.dk)

Arbejdstilsynet (dol@at.dk, wa@at.dk)