



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

18. december 2012 • J.nr.: NMK-810-00029 (tidl. MKN-400-00045) • Ref.: Flemming Krog Bjerre, FLEKB-NMKN

AFGØRELSE

i sag om Miljøcenter Århus' afslag på aktindsigt - AarhusKarlshamn A/S Denmark

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter offentlighedslovens¹ § 4 og miljøoplysningslovens² § 2.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Miljøcenter Århus' afgørelse af 14. maj 2009 om afslag på aktindsigt i sikkerhedsdokumenter for AarhusKarlshamn A/S, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet³.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Miljøcenter Århus' afgørelse er for så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i sikkerhedsdokumenter påklaget til Miljøklagenævnet ved e-mail af 1. juni 2009. Sagen er pr. 1. januar 2011 overført til Natur- og Miljøklagenævnet⁴.

Klager – Nils Mulvad – anfører i klagen, at miljøcentret udelukkende har henholdt sig til Østjyllands Politis udtalelse i sagen og derfor ikke har foretaget en selvstændig konkret vurdering. Derudover henviser klager til bekendtgørelsen om aktiv formidling af miljøoplysninger⁵ § 2, stk. 7.

¹ Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

² Lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger med senere ændringer.

³ Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer.

⁴ Jf. § 28, stk. 4 i lov nr. 484 af 11. maj 2010 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love og § 3, stk. 2 i lov nr. 1608 af 22. december 2010 om ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet og lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love.

⁵ Bekendtgørelse nr. 415 af 13. maj 2005 om aktiv formidling af miljøoplysninger.

Sagens oplysninger

Ved e-mail af 11. august 2008 anmodede klager om aktindsigt i risikodokumenter og –oplysninger for virksomheden AarhusKarlshamn A/S (tidligere Århus Olie).

Virksomheden råder over fire anlæg omfattet af risikobekendtgørelsen⁶, og der er udarbejdet sikkerhedsdokumenter separat for hvert enkelt anlæg.

Den 27. november 2008 fremsendte Miljøcenter Århus sikkerhedsdokumentet for det ene anlæg til høring hos Østjyllands Politi, idet miljøcentret var i tvivl om, hvorvidt oplysningerne skulle undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 1 og 6.

Den 12. januar 2009 sendte Miljøcenter Århus sikkerhedsdokumentet for yderligere et anlæg til høring hos Østjyllands Politi. Sikkerhedsdokumenterne for de resterende to anlæg blev sendt til høring den 26. januar 2009.

Endvidere fremsendte Miljøcenter sikkerhedsdokumenterne til AarhusKarlshamn A/S med henblik på virksomhedens vurdering af, hvilke dokumenter den anså for fortrolige.

Ved brev af 23. marts 2009 har Østjyllands Politi afgivet høringssvar til miljøcentret, hvoraf fremgår:

”Begrundelsen for, at Østjyllands Politi finder undtagelsesvist at måtte udtale sig imod aktindsigt er, at offentliggørelse af dokumenterne, der indeholder detaljerede oplysninger om risikovirksomheden AarhusKarlshamn A/S Denmark, må befrygtes at indebære en sikkerhedsmæssig risiko. Efter Østjyllands Politi fører disse væsentlige sikkerhedsmæssige hensyn til, at de pågældende dokumenter i sin helhed bør undtages aktindsigt.

Østjyllands Politi har ved denne vurdering lagt vægt på at dokumenterne indeholder specifikke oplysninger om virksomhedens interne sikkerhed – herunder oplysninger om virksomhedens risiko- og aktivitetsforhold, virksomhedens beskaffenhed, de risici, der knytter sig til driften af virksomheden samt oplag af farlige stoffer på virksomheden. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om virksomhedens forholdsregler vedrørende uheld/ulykker, konsekvensberegninger, hazop-oplysninger og barrierediagrammer.

Risikooplysningerne har efter Østjyllands Politis vurdering således en sådan karakter, at de – i tilfælde af offentliggørelse – må befrygtes at ville kunne misbruges f.eks. i forbindelse med eventuelle terrorhandlinger, herunder som følge af risikoen for, at der ved hjælp af oplysningerne opnås adgang til bl.a. stoffer og materiale, der kan anvendes til terrorhandlinger.

Der lægges i den forbindelse ligeledes vægt på omfanget af tilstedeværelsen på virksomheden af brand- og eksplosionsfarlige stoffer, giftige stoffer samt miljøfarlige stoffer.

På den nævnte baggrund er det Østjyllands Politis vurdering, at væsentlige hensyn til sikkerheden samt opretholdelsen af ro og orden samt hensynet til forebyggelsen af lovovertrædelser, gør hemmeligholdelse af oplysningerne påkrævet.

⁶ Bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december 2006 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer med senere ændringer.

Østjyllands Politis afgørelse er truffet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 3 og 6. Efter disse bestemmelser kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelsen af væsentlig hensyn til (nr. 1) statens sikkerhed, (nr. 3) forebyggelse af lovovertrædelser og (nr. 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Endvidere finder Østjyllands Politi det ikke er muligt at udskille enkelte dele af dokumenterne med henblik på meddelelse af aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 2, i disse dele. Bestemmelsen i § 13, stk. 2 indebærer, at der, hvis de i stk. 1 nævnte hensyn kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Østjyllands Politi lægger i den forbindelse navnlig vægt på dokumenternes sammenhæng, hvilken indebærer, at der ikke meningsfyldt kan gives aktindsigt i udvalgte dele af dokumenterne, uden at offentliggørelsen må antages at kunne betyde den nævnte sikkerhedsmæssige risiko mv.”

Den 14. maj 2009 traf Miljøcenter Århus afgørelse om afslag på aktindsigt i sikkerhedsdokumenterne for virksomhedens fire anlæg omfattet af risikobekendtgørelsen. Af afgørelsens begrundelse fremgår følgende:

Miljøcenter Århus har været i tvivl om, hvorvidt de ønskede sagsakter om virksomhedens risikoanlæg kunne udleveres, da de indeholder oplysninger, der ifølge vores umiddelbare vurdering vil være omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, om statens sikkerhed eller rigets forsvar, og dermed skal undtages aktindsigt.

Miljøcenter Århus har derfor forespurgt Østjyllands Politi, der har den faglige viden og sagkundskab, som er nødvendig for at vurdere sikkerhedsrisici, om rækkevidden af især offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 6 i forhold til udlevering af de ønskede oplysninger.

Miljøcenter Århus har herefter foretaget en selvstændig vurdering af om det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, at afslå aktindsigt.

Ved denne vurdering har Miljøcenter Århus tillagt høringssvaret fra Østjyllands Politi betydelig vægt. Politiet er den sagkyndige myndighed på dette område og har haft adgang til samtlige sagsakter om virksomhedens risikoanlæg, og der redegøres i høringssvaret detaljeret for, hvad politiets vurderinger er baseret på.

Miljøcenter Århus har ved sin vurdering navnlig lagt vægt på, at dokumenterne indeholder specifikke oplysninger om virksomhedens interne sikkerhedsforhold – bl.a. størrelse og placering af oplag af farlige stoffer, driftsoplysninger og forholdsregler vedrørende forebyggelse og afhjælpning af ulykker/uheld – og at det er Østjyllands Politis vurdering, at offentliggørelse af oplysningerne må befrygtes at kunne misbruges, f.eks. i forbindelse med terrorhandling, og dermed indebærer en sikkerhedsmæssig risiko.

Miljøcenter Århus finder ligesom Østjyllands Politi, at dokumenterne har en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være en nærliggende risiko for, at oplysningerne heri vil kunne anvendes til terrorformål, herunder som følge af risikoen for, at der ved hjælp af oplysningerne opnås adgang til brand- og eksplosionsfarlige stoffer og giftige stoffer, der kan anvendestil terrorhandling, eller ved at oplysningerne kan anvendes til at kompromittere sikkerheden på virksomheden, hvilket kan indebære væsentlige sikkerhedsmæssige konsekvenser for virksomheden og de omkringboende.

Dette sammenholdt med at misbrug af oplysningerne, f.eks. i forbindelse med terror på virksomheden, i værste fald kan have vidtrækkende skadevirkninger, gør at Miljøcenter Århus finder det nødvendigt at undtage dokumenterne fra aktindsigt af væsentlige hensyn til statens sikkerhed (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1), forebyggelse af lovovertrædelser (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3) og private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6).

Miljøcenter Århus finder endvidere, at det ikke er muligt at give aktindsigt i dele af dokumenterne, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2, da der som følge af dokumenternes sammensætning og indbyrdes sammenhæng er så få oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 1., at de ekstraherede oplysninger ikke giver mening.

Afvejning i forhold til miljøoplysningsloven

...

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 virksomhedens og de omkringboendes sikkerhed set i relation til en konkret risikovurdering. Miljøcenter Århus har selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt fundet, at de hensyn, der er anført oven for, og som fører til, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 3 og 6, vejer tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger, der er udstedt i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ændrer ikke ved denne vurdering."

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger

Retsgrundlaget for retten til aktindsigt

Den i sagen fremsatte anmodning om aktindsigt i sikkerhedsdokumenterne for AarhusKarlshamn A/S' fire anlæg er omfattet af reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

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

Det følger endvidere af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelsen i § 13, stk. 1, i offentlighedsloven skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysninger, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom bestemmelsen skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Ifølge § 13, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Efter § 13, stk. 1, nr. 6 kan aktindsigt tillige nægtes i tilfælde, hvor det er nødvendigt af hensyn til beskyttelse offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. En anmodning om aktindsigt kan således afslås, hvis det efter et konkret skøn vurderes, at der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at den pågældende skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, kun gør sig gældende for en del af dokumentet. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, indebærer, at myndigheder er forpligtet til at foretage en konkret vurdering af, i hvilket omfang de enkelte oplysninger i sikkerhedsdokumenter er omfattet af hensynet til statens sikkerhed.

En afgørelse om afslag på aktindsigt skal ledsages af en begrundelse, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, samt forvaltningslovens⁷ §§ 22-24.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at begrundelsen skal have en sådan karakter, at det er muligt nærmere at relatere denne til de enkelte oplysninger og karakteren heraf i det dokument, der anmodes om aktindsigt i.

Den foreliggende sag

Det fremgår af begrundelsen i Miljøcenter Århus' afgørelse, at miljøcentret har foretaget en selvstændig vurdering af, om det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, at afslå aktindsigt. Imidlertid afspejler miljøcentrets afgørelse ikke, 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. Ligeledes er miljøcentrets begrundelse for at afslå aktindsigt af mere generel karakter. Det er således ikke muligt at relatere indholdet i begrundelsen til sikkerhedsdokumenternes enkelte elementer. Det er heller ikke 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 på denne baggrund ikke, at betingelserne for afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven samt offentlighedsloven er opfyldte.

Miljøcenter Århus' afgørelse af 14. maj 2009 er herved behæftet med væsentlige mangler, der medfører afgørelsens ugyldighed. Natur- og Miljøklagenævnet ophæver derfor Miljøcenter Århus' afgørelse om afslag på aktindsigt, og hjemviser sagen til fornyet behandling ved Miljøstyrelsen Århus.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse bør en fornyet behandling af sagen bl.a. indebære, at det i afgørelsen præciseres, hvad der fører til, at de enkelte elementer i sikkerhedsdokumenterne undtages fra aktindsigt.

I forlængelse af behandlingen af en anden sag vedrørende aktindsigt i sikkerhedsdokumenter for risikovirksomheder har Politiets Efterretningstjeneste i brev af 10. august 2010 til Miljøstyrelsen præciseret, hvilke oplysninger der, som efterretningstjenesten vurderer det, bør undtages fra aktindsigt. Det fremgår bl.a. heraf, at det er Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at det er til fare for statens sikkerhed at videregive visse detaljerede oplysninger om risikovirksomheder til offentligheden:

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 af forvaltningsloven med senere ændringer

Dette gælder navnlig oplysninger, der kan benyttes af personer, som til brug for terror eller andre samfundsskadelige handlinger ønsker at skaffe sig adgang til farlige stoffer, der opbevares af risikovirksomheder. Endvidere gælder det navnlig oplysninger, der kan benyttes til at målrette et angreb mod den enkelte risikovirksomhed og derved udrette stor samfundsmæssig skade, herunder skade på energiinfrastrukturen.

Under henvisning hertil vil det 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,
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.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker, at ovenstående retningslinier med fordel kan inddrages ved Miljøstyrelsens fornyede sagsbehandling.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker endelig, at oplysninger, som i øvrigt er frit tilgængelige, ikke bør undtages fra aktindsigt.

Klager anfører endvidere, at § 2, stk. 7 i bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger er tilsidesat.

Denne bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i § 5 b i miljøoplysningsloven. Bekendtgørelsen indeholder regler, der forpligter myndighederne til at ordne miljøoplysninger, herunder tilladelser, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet samt miljøkonsekvens- og risikovurderinger og formidle dem til offentligheden.

Bekendtgørelsen indeholder ingen regler om klageadgang for borgere, der mener, at myndighederne har tilsidesat de pligter, der følger af bekendtgørelsen.

Klage til Miljøklagenævnet forudsætter, at der er truffet en konkret administrativ afgørelse, og at der er fastsat regler herom i lovgivningen. Det ligger derfor uden for Natur- og Miljøklagenævnets kompetence at behandle klagen over, at Miljøcenter Århus efter klagerens opfattelse har tilsidesat bekendtgørelsens krav om aktiv formidling af miljøoplysninger.

Natur- og Miljøklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Line Theil Elikofer
Ankechef

/

Flemming Krog Bjerre,
Fuldmægtig, cand.jur.

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Miljøstyrelsen Århus, j.nr. AAR-232-00218, aar@mst.dk

Nils Mulvad, nilsmulvad@kaasogmulvad.dk

AarhusKarlshamn A/S, tom.christiansen@aak.com