Ankestyrelsen

Ankestyrelsens brev til en borger

Dato: 30-01-2018

Henvendelse om aktindsigt i interne beregninger hos Aarhus Kommune

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Sagsnummer.: 2017 - 6101
SAGSBEHANDLER:
Charlotte Kirkeby

Telefon: 3341 1200
EAN-Nr. 5798000354821
skriv til os via ast@ast.dk
www.ast.dk

Du har den 11. januar 2017 bedt Aarhus Kommune om at indbringe kommunens afgørelse om afslag på aktindsigt af 9. januar 2017 for Statsforvaltningen.

Kommunen har i afgørelsen meddelt dig afslag på aktindsigt i interne beregninger, som lå til grund for AffaldVarme Aarhus' anmodning til Teknisk Udvalg om bevilling til ombygning af nedgravede containere.

Aarhus Kommune har den 20. januar 2017 sendt sagen til Statsforvaltningen.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at en anmodning om aktindsigt i kommunens økonomiske beregninger i forhold til ombygning af nedgravede containere til indsamling af affald skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Det er vores vurdering, at nedgravede containere til indsamling af affald er aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3.

Det er også vores vurdering, at alle oplysninger, som kommunen har om nedgravede containere til indsamling af affald, er omfattet af miljøoplysningsloven.

En anmodning om aktindsigt i økonomiske beregninger skal derfor behandles efter miljøoplysningsloven.

Vi har på den baggrund anmodet Aarhus Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage stilling til din anmodning om aktindsigt i baggrundsberegningerne efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at du den 28. december 2016 har anmodet Aarhus Kommune om aktindsigt i samtlige kalkulationer, budgetter, notater m.v., som lå til grund for AffaldVarme Aarhus' anmodning til Teknisk Udvalg om at få bevilget 9.652.000 kr. til ombygning af nedgravede containere.

Aarhus Kommune har den 9. januar 2017 meddelt dig afslag på aktindsigt. Kommunen har begrundet afslaget med, at der er tale om interne dokumenter og har henvist til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Du har herefter ved e-mail af 11. januar 2017 klaget over kommunens afgørelse.

Aarhus Kommune har den 20. januar 2017 sendt sagen til Statsforvaltningen.

Kommunen udtalte i den forbindelse bl.a.:

> "De beregninger, der ligger til grund for forventningen om, at det vil koste 9,5 mio. kr. (i 2015 priser) at ombygge de nedgravede containere, er udelukkende baseret på interne beregninger af betydning for kommunens forretningsvirksomhed, som ikke er givet videre til udenforstående og som ikke foreligger i endelig form. Der er således tale om interne arbejdsdokumenter, som nævnt i offentlighedsloven § 23, stk. 1, nr. 1, og som falder uden for retten til aktindsigt.
>
> […]
>
> Der er tale om interne arbejdsdokumenter, der har dannet grundlag for de overvejelser, som AffaldVarme Aarhus har foretaget i forbindelse med investeringsplanen. Der har derfor ikke været grundlag for, at ændre på AffaldVarme Aarhus afgørelse af 9. januar 2017."

Vi har i brev af 30. august 2017 til Aarhus Kommune bedt kommunen om en redegørelse for lovvalget i forbindelse med kommunens behandling af din anmodning om aktindsigt, herunder om kommunen har overvejet om lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven) finder anvendelse.

Aarhus Kommune har i redegørelse af 13. september 2017 bl.a. oplyst:

> "Miljøoplysningsloven finder anvendelse på de oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af og som vedrører tilstanden i miljøelementer, jf. miljøoplysningsloven § 3. Af samme bestemmelse fremgår det yderligere, hvilke forskellige faktorer og foranstaltninger, som også må anses som miljøoplysninger, fordi de påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Aarhus Kommune er af den opfattelse, at definitionen af miljøoplysninger skal forstås bredt i forhold til miljøoplysningsloven.
>
> Aarhus Kommune er dog ikke af den opfattelse, at de dokumenter, som Hans Jørgen Rasmussen har søgt om aktindsigt i, har karakter af miljøoplysninger.

De dokumenter, som Hans Jørgen Rasmussen har søgt om aktindsigt i, består af et internt dokument, med de interne beregninger, der lå til grund for forventningen om, at det ville koste ca. 9,6 mio. kr. at ombygge de nedgravede containere. I dokumentet er der oplysninger om antal nedgravede containere samt oplysninger om forventninger til, hvad det ville koste, at ombygge de nedgravede containere. Der er således tale om oplysninger, der udelukkende har betydning for Aarhus Kommunes forretningsvirksomhed og dermed hvilket beløb, der forventeligt skulle afsættes til ombygning af nedgravede containere.

Det interne dokument indeholder ingen oplysninger om mængden eller forventningen til mængden af affald, der skal samles ind via ombygningen af nedgravede containere. Dokumentet indeholder heller ingen oplysninger om, hvorvidt der vil være støjgener efter ombygningen af nedgravede containere, risiko for forurening eller andre oplysninger, der direkte eller indirekte omhandler hvilken betydning, det vil have for miljøet eller andre miljøelementer, hvis der sker en ombygning af nedgravede containere. Der indgår i det interne dokument således ikke andre oplysninger, der kan berettige til, at oplysninger om priser og antal nedgravede containere, tilsammen med andre oplysninger, skal opfattes som miljøoplysninger.

Af miljøoplysningsloven § 3, nr. 3 og 5 fremgår det, at oplysninger der vedrører aktiviteter eller administrative foranstaltninger, herunder oplysninger om økonomiske analyser/forudsætninger, som er anvendt til aktiviteter eller administrative foranstaltninger, som kan påvirke miljøelementer, også skal opfattes som miljøoplysninger. Selvom der er tale om beregninger af, hvad det forventeligt ville koste at ombygge nedgravede containere, så er der ikke tale om oplysninger, der kan påvirke miljøelementer.

I den forbindelse skal det understreges, at ombygningen af nedgravede containere havde til formål, at gøre det lettere for borgerne at komme af med deres pap og glas/plast/metal. Borgerne havde allerede uden en ombygning af de nedgravede containere, mulighed for, at anvende dem til pap og glas/plast/metal. Forskellen er, at det med en ombygning ville være lettere for borgerne at stoppe f.eks. lidt større papstykker ned i indkastet fremfor at skulle skære/rive pappet i mindre stykker. Der er således ikke tale om foranstaltninger, der har til formål at beskytte/påvirke miljøelementer, men foranstaltninger, der vil gøre det mere bekvemt for borgerne at komme af med deres affaldsfraktioner.

Det er Aarhus Kommunes opfattelse, at miljøoplysningslovens definition af miljøoplysninger ikke kan udstrækkes til også at omfatte økonomiske beregninger, herunder antal af allerede opstillede nedgravede containere. Denne opfattelse har støtte i Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse fra 18. december 2015 (NMK2015.NMK-810-00137/ MAD 2015.486), hvor nævnet finder, at prisoplysninger ikke er miljøoplysninger og dermed ikke skal behandles efter miljøoplysningsloven.

På baggrund af ovenstående finder Aarhus Kommune, at anmodningen om aktindsigt i samtlige kalkulationer, budgetter, notater mv., som lå til grund for en bevilling på ca. 9,6 mio. kr. skal vurderes efter offentlighedslovens regler.

Aarhus Kommune fastholder derfor, at der er tale om interne dokumenter, som er undtaget fra af retten til aktindsigt, jf. offentlighedsloven § 23, stk. 1, nr. 1."

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

Hvis der anmodes om aktindsigt i miljøoplysninger, skal anmodningen vurderes efter reglerne i miljøoplysningsloven (nugældende lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017 med senere ændringer om aktindsigt i miljøoplysninger). Miljøoplysningslovens § 1, stk. 1 har følgende ordlyd:

> "Loven gælder for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.
> …"

Udgangspunktet om retten til aktindsigt fremgår af miljøoplysningslovens § 2, som har følgende ordlyd:

> "§ 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.
> …"

Loven finder anvendelse på miljøoplysninger. Disse er defineret i miljøoplysningslovens § 3, der har følgende ordlyd:

> "§ 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 …"

Det fremgår af pkt. 2.1.3.1. i Miljøstyrelsens vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger, at "Definitionen på miljøoplysninger er meget bred og er ikke begrænset til f.eks. oplysninger, der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet. …
Den nærmere fastlæggelse af definitionen må altid foretages på baggrund af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde."

Folketingets ombudsmand har udtalt sig om, hvad der er omfattet af begrebet miljøoplysninger i en udtalelse af 6. juni 2014 (Folketingets Ombudsmands udtalelse 2014-8). Ombudsmanden udtalte i sagen, "at miljøoplysningsloven – og de bagvedliggende EU-direktiver mv. – bygger på det principielle synspunkt, at der bør være særligt vidtgående adgang til aktindsigt for offentligheden, når det drejer sig om miljøoplysninger."

Miljøklagenævnet har i afgørelse af 19. oktober 2005 (MAD 2005.1679) fundet, "at biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg er aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Loven omfatter således alle oplysninger om sådanne anlæg, som de af loven omfattede myndigheder er i besiddelse af." I denne sag var der anmodet om aktindsigt i kontrakter om levering af biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg.

Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelse af 17. marts 2014 (MAD 2014.96) bemærket, at alle oplysninger, som en kommune er i besiddelse af om vindmøller, er omfattet af miljøoplysningsloven. I den konkrete sag, havde en kommune bl.a. undtaget kontrakter og aftaler vedrørende opsætning af vindmøller. Natur- og Miljøklagenævnet slog fast, at idet vindmøller er aktiviteter der påvirker eller kan påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, er alle oplysninger om vindmøller omfattet af miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen bemærker, at det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, at henvisninger i miljøoplysningsloven om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltning med senere ændringer.

Vi har lagt til grund, at de omhandlede baggrundsberegninger vedrører ombygning af nedgravede containere til indsamling af affald i form af pap, glas, plast og metal.

Det er efter en gennemgang af sagen vores opfattelse, at en anmodning om aktindsigt i kommunens økonomiske beregninger i forhold til ombygning af nedgravede containere til indsamling af affald skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Det er vores vurdering, at nedgravede containere til indsamling af affald er aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3.

På baggrund af ovennævnte afgørelser af 19. oktober 2005 fra Miljøklagenævnet og 17. marts 2014 fra Natur- og Miljøklagenævnet er det endvidere vores vurdering, at alle oplysninger, som kommunen har om nedgravede containere til indsamling af affald, er omfattet af miljøoplysningsloven.

Det er således vores opfattelse, at de omhandlede baggrundsberegninger er omfattet af begrebet miljøoplysning. En anmodning om aktindsigt heri skal derfor behandles efter miljøoplysningsloven.

Vi har på den baggrund anmodet Aarhus Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage stilling til din anmodning om aktindsigt i baggrundsberegningerne efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Aarhus Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
kontorchef

Charlotte Kirkeby