

Udskriftsdato: 24. april 2025 (Gældende)

2018-34. Oplysninger i sag om fornyelse af alkoholbevilling var ikke miljøoplysninger

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2018-34. Oplysninger i sag om fornyelse af alkoholbevilling var ikke miljøoplysninger

Københavns Kommunes Bevillingsnævn meddelte en borger delvist afslag på aktindsigt i to dokumenter, der indgik i en sag om fornyelse af en alkoholbevilling til et værtshus. Det drejede sig om en indstilling udarbejdet af Bevillingsnævnets sekretariat og Bevillingsnævnets afgørelse. Afgørelsen blev siden stadfæstet af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg.

Borgeren klagede til ombudsmanden over, at myndighederne havde truffet afgørelse efter offentlighedsloven, idet borgeren mente, at afgørelsen burde være truffet efter miljøoplysningsloven.

Afgørende for, om afgørelsen burde være truffet efter miljøoplysningsloven, var efter ombudsmandens opfattelse, om oplysningerne i sagen var omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter oplysninger vedrørende foranstaltninger, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer, er miljøoplysninger.

Ombudsmanden fandt, at en afgørelse om fornyelse eller afslag på fornyelse af en alkoholbevilling var en ”foranstaltning”. Det samme gjaldt en sekretariatsindstilling vedrørende den pågældende afgørelse.

Spørgsmålet var herefter, om der var tale om foranstaltninger, ”der påvirker eller kan påvirke miljøelementer”.

Efter en samlet vurdering var det ombudsmandens opfattelse, at mest talte for, at oplysningerne i sagen ikke var omfattet af begrebet miljøoplysninger. Ombudsmanden fandt således ikke, at Bevillingsnævnets afgørelse og sekretariatsindstilling kunne (”kan”) påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3’s, forstand.

Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på en udtalelse fra EU-Kommissionen og på, at der i det konkrete tilfælde var tale om foranstaltninger, der ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet, og som kun indirekte kunne have miljømæssig effekt.

Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at myndighederne ikke havde behandlet aktindsigtsansøgningen på grundlag af miljøoplysningsloven.

(Sag nr. 17/03008)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindeligt stilet til borgeren), efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Københavns Kommunes Bevillingsnævn meddelte dig ved afgørelse af 20. juni 2016 delvist afslag på aktindsigt i to dokumenter, som var omfattet af din anmodning om aktindsigt i nævnets bevillingssag vedrørende værtshuset A.

Det drejede sig dels om dokumentet ”Sagsfremstilling og indstilling”, som var udarbejdet til brug for Bevillingsnævnets møde den 20. april 2016, dels Bevillingsnævnets afgørelse af 21. april 2016.

Bevillingsnævnets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt var truffet efter § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter og § 30, nr. 2, om drifts- og forretningsforhold mv. i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Kultur- og Fritidsudvalget i Københavns Kommune stadfæstede ved afgørelse af 8. juli 2016 Bevillingsnævnets afgørelse. Kultur- og Fritidsudvalget bemærkede i øvrigt, at der ikke var miljøoplysninger blandt de oplysninger, som var undtaget fra aktindsigt, og at miljøoplysningsloven derfor ikke fandt anvendelse i forhold til de oplysninger, som du ikke havde fået aktindsigt i.

Du indbragte herefter sagen for Statsforvaltningen, Tilsynet (i dag Ankestyrelsen, Tilsynet), bl.a. med henvisning til at alle dokumenter i sagen efter din opfattelse var omfattet af miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen meddelte dig ved brev af 26. juni 2017, at styrelsen havde besluttet ikke at rejse en tilsynssag. Ankestyrelsen bemærkede bl.a., at styrelsen ligesom Københavns Kommune var af den opfattelse, at de oplysninger, der indgik i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke var omfattet af miljøoplysningsloven.

Du bad mig herefter om at undersøge sagen, idet du ikke var enig i Ankestyrelsens vurdering af, at sagen ikke var omfattet af miljøoplysningsloven.

Jeg iværksatte på den baggrund en undersøgelse af myndighedernes afgørelser med fokus på dette spørgsmål.

Min undersøgelse drejer sig kun om, hvorvidt de oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, er omfattet af miljøoplysningsloven, og dermed om din aktindsigtsanmodning burde være behandlet efter reglerne i denne lov.

Jeg tager derfor ikke stilling til myndighedernes anvendelse af offentlighedsloven i den konkrete sag.

2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

2.1. Miljøoplysningsloven

2.1.1. Generelt om loven

Den oprindelige miljøoplysningslov – lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger – blev vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev miljøoplysningsloven ændret for at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev ændret på ny ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvor Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret.

Direktiv 2003/4/EF gennemfører Århus-konventionens regler om bl.a. aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu som lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Det følger af lovens § 2, stk. 1, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Det følger af det anførte, at din aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

En væsentlig konsekvens vil i givet fald bl.a. være, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages.

Bestemmelsen indeholder dels en *generel* afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger – herunder oplysninger i interne dokumenter – skal anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, dels en *konkret* afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes restriktivt. Den konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

2.1.2. Definition af miljøoplysninger

Miljøoplysningsbegrebet er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Bestemmelsen lyder således:

”§ 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,
- 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.”

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal ”miljøoplysninger” ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet.

Fortolkningen af reglerne i miljøoplysningsloven må bl.a. ske i lyset af miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF), som miljøoplysningsloven bygger på.

Lovens definition af miljøoplysninger er en næsten ordret gengivelse af den definition af begrebet, der er indeholdt i direktivets artikel 2, stk. 1.

Definitionen blev med direktiv 2003/4/EF udvidet og præciseret i forhold til definitionen af miljøoplysningsbegrebet i det tidligere direktiv 90/313/EØF. Formålet med denne præcisering er bl.a. beskrevet i betragtning 10 i det gældende direktiv, der 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 kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold. ”

Præciseringen af miljøoplysningsbegrebet må også ses i sammenhæng med det formål, som miljøoplysningsdirektivet overordnet skal varetage. Dette beskrives i betragtning 1 således:

”(1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende et bedre miljø. ”

Som det fremgår, har hensigten været at sikre, at miljøoplysningsbegrebet ikke undergives en restriktiv fortolkning, men derimod kommer til at omfatte enhver oplysning, der påvirker eller kan påvirke miljøet.

2.2. Praxis om miljøoplysningsbegrebet

EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet ”miljøoplysninger”. Praxis fra domstolen viser, at der anlægges en meget bred forståelse af begrebet.

Jeg kan bl.a. henvise til sagen C-321/96, Mecklenburg, om en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej. EU-Domstolen udtalte bl.a., at ”fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet ’miljøoplysninger’, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver”, og at begrebet ”foranstaltninger” alene tjener til ”at præcisere, at alle former for myndigheds virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet” (dommens præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte domstolen, at det afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt, ”der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet”, og at denne betingelse var opfyldt, ”hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn” (præmis 21). Domstolen fandt på den baggrund, at udtalelsen fra miljømyndigheden var omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Fra Folketingets Ombudsmands praksis kan jeg bl.a. henvise til min udtalelse af 2. marts 2018, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2018-4](#), hvor jeg fandt, at materiale, der indgik i en sag om etablering af et nyt havneanlæg, var omfattet af begrebet ”miljøoplysninger”. Der var tale om dokumenter, der indeholdt oplysninger om budgettal for årlige udgifter og indtægter for et containerområde flere år frem, en grundlejekontrakt med oplysninger om leje af et areal, som indgik i det nye havneanlæg, herunder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, og en låneaftale mellem havnen og KommuneKredit med oplysninger om finansieringen af det nye havneanlæg.

Endvidere kan jeg henvise til min udtalelse af 18. januar 2018, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2018-2](#). I sagen anså jeg et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer for at være miljøoplysninger. Også oplysninger i akter, som drejede sig om ministeriets håndtering af offentlig kritik af debatoplægget, blev anset for at være miljøoplysninger. Jeg henviste bl.a. til, at

hensynet til effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet er et af de grundlæggende formål bag reglerne om miljøaktindsigt.

Se også min udtalelse af 11. september 2014, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2014-27](#), og ombudsmandens udtalelse af 16. december 2009, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2009 9-4](#).

2.3. Nærmere om materialet omfattet af din aktindsigtsanmodning

Din aktindsigtsanmodning angår to dokumenter, der indgår i Bevillingsnævnets sag om værtshuset A's ansøgning om fornyelse af en tidligere meddelt alkoholbevilling.

Det drejer sig som nævnt for det første om dokumentet "Sagsfremstilling og indstilling", som Bevillingsnævnets sekretariat udarbejdede til brug for behandlingen af ansøgningen på Bevillingsnævnets møde den 20. april 2016. Dokumentet indeholder nærmere oplysninger om ansøgeren og det ansøgte samt sekretariatets indstilling til afgørelse og baggrunden for indstillingen. Sidst i dokumentet fremgår Bevillingsnævnets afgørelse som truffet på mødet.

Din anmodning omfatter for det andet afgørelsen, som blev meddelt ansøgeren den 21. april 2016.

Den sag, som dokumenterne indgår i, handler således om, hvorvidt den alkoholbevilling, som tidligere var meddelt værtshuset A, kunne fornyes, og dermed om værtshuset fortsat skulle have ret til udskænkning af alkohol.

Jeg bemærker, at afgørelse om fornyelse (eller afslag på fornyelse) af alkoholbevilling træffes på grundlag af reglerne i restaurationsloven (lovbekendtgørelse nr. 135 af 18. januar 2010 om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v. med senere ændringer). Afgørelsen træffes af kommunalbestyrelsen (eller som i dette tilfælde et af kommunalbestyrelsen nedsat bevillingsnævn) efter forhandling med politiet, jf. lovens § 10.

Bevillingsmyndigheden skal ved afgørelsen af, om bevilling kan meddeles/ fornyes, iagttage bl.a. samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige og ordensmæssige hensyn og kan herunder bl.a. lægge vægt på den af bevillingsansøgeren mfl. udviste vandel, forretningsmæssige kvalifikationer, serveringsstedets indretning og beliggenhed, hvori kan indgå byplanmæssige betragtninger. Jeg henviser til lovens § 12, som indeholder en (ikke-udtømmende) opregning af de hensyn, som bevillingsmyndigheden kan lægge vægt på ved afgørelsen af, om bevilling kan meddeles/forny.

2.4. Myndighedernes bemærkninger og dine kommentarer hertil

2.4.1. I min anmodning om en udtalelse om sagen bad jeg de involverede myndigheder om at redegøre nærmere for, hvorfor de oplysninger, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, ikke er anset for omfattet af miljøoplysningsloven.

Københavns Kommunes Bevillingsnævns sekretariat har i sin udtalelse af 17. juli 2017 i den anledning bemærket, at det "fortsat [er] sekretariatets opfattelse, at materialet ikke indeholder miljøoplysninger, og

at aktindsigtsanmodningen derfor med rette er behandlet efter offentlighedslovens regler". Bevillingsnævnet har ikke begrundet sin opfattelse nærmere.

Af udtalelsen af 26. juli 2017 fra Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalgs sekretariat fremgår bl.a. følgende:

"Det er Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariats opfattelse, at de oplysninger, der indgår i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke er miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Herudover bemærkes, at en gennemgang af oplysningerne i de to dokumenter, som var undtaget fra aktindsigt, viser at oplysningerne ikke indeholder miljøoplysninger, hvorfor miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse. De oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt, er, jf. Sekretariatets skrivelse af 8. juli 2016, følgende:

- Bevillingsnævnets Sekretariats indstilling til Bevillingsnævnet (internt dokument)
- Oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold
- Oplysninger om virksomhedens drifts- og forretningsforhold, hvor det er af væsentlig betydning for virksomheden, at oplysningerne ikke offentliggøres. "

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 17. august 2017 bl.a. anført, at styrelsen i forbindelse med sin vurdering af, hvorvidt der burde rejses en tilsynssag, ikke umiddelbart har fundet, at Københavns Kommunes afgørelse burde være truffet på et andet grundlag end offentlighedsloven, herunder på grundlag af miljøoplysningsloven.

Endvidere har Ankestyrelsen bemærket, at styrelsen ved vurderingen af spørgsmålet har lagt vægt på, at der ikke indgår oplysninger om forhold, som påvirker det omgivende miljø, og at en nærmere undersøgelse af sagen herefter "antagelig" ikke vil føre til en konstatering af, at Københavns Kommune har overtrådt den lovgivning, som Ankestyrelsen påser overholdelsen af.

2.4.2. Du har i klagen til mig bl.a. henvist til de argumenter, som du gjorde gældende, i forbindelse med at du indbragte sagen for Statsforvaltningen, Tilsynet (i dag Ankestyrelsen, Tilsynet).

Således har du bl.a. peget på, at sagen efter din opfattelse må angribes anderledes, og at det er "Bevillingsnævnets virke, der er omfattet af Miljøoplysningslovens begreb 'foranstaltning'".

Du henviser i den forbindelse til, at Københavns Kommune "synes at være af den opfattelse, at der skal være tale om konkrete oplysninger eller dokumenter med oplysninger, som i givet fald kan karakteriseres som miljøoplysninger".

Du har i e-mail af 15. september 2017 kommenteret myndighedernes udtalelser og har i den anledning supplerende bl.a. bemærket, at Bevillingsnævnets beslutninger i den konkrete sag havde "direkte indflydelse på de øvrige beboere i ejendommen, idet de blev udsat for massive støjproblemer og lugtgener fra indtrængende tobaksrøg fra værtshuset A".

2.5. Min vurdering

2.5.1. Spørgsmålet i sagen er, om oplysningerne i de to dokumenter, der indgår i værtshuset A's sag om fornyelse af alkoholbevilling, er omfattet af miljøoplysningsloven, og dermed om din adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger skal vurderes på grundlag af denne lov.

Afgørende for dette er, om oplysningerne er omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer og faktorer, som er nævnt i lovens § 3, nr. 1 og nr. 2, er miljøoplysninger.

2.5.2. Det må i den forbindelse først vurderes, om de dokumenter, som denne sag handler om, er "foranstaltninger" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's, forstand.

Det fremgår af bestemmelsen, at der ved "foranstaltninger" bl.a. forstås "administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler" (min kursivering). Det følger således af ordlyden, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af, hvilke administrative foranstaltninger der kan udgøre miljøoplysninger.

Det følger samtidig af EU-Domstolens praksis, at begrebet "foranstaltninger" ikke skal afgrænses snævert, jf. f.eks. sagen C-321/96, Mecklenburg, som er omtalt ovenfor i pkt. 2.2. Her udtalte domstolen, at begrebet "foranstaltninger" alene tjener til "at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet". Således var en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej omfattet af begrebet.

Jeg finder, at der på den baggrund må anlægges en bred forståelse af begrebet "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Jeg henviser også til "The Aarhus Convention – An Implementation Guide", 2. udgave (juni 2014), hvor det på s. 53 er anført, at "The definition certainly includes decisions on specific activities, such as permits, licences, permissions that have or may have an effect on the environment as well".

Det er i EU-Domstolens praksis lagt til grund, at den nævnte guide – som indeholder vejledende retningslinjer om anvendelsen af Århus-konventionen (som miljøoplysningsdirektivet og miljøoplysningsloven bygger på, jf. pkt. 2.1 ovenfor) – kan inddrages ved fortolkningen af konventionen, selv om retningslinjerne ikke er bindende, jf. bl.a. sagen C-279/12, Fish Legal og Shirley, særligt præmis 35-38.

På den anførte baggrund finder jeg, at det må lægges til grund, at en afgørelse om fornyelse eller afslag på fornyelse af en tidligere meddelt alkoholbevilling som den, du har søgt aktindsigt i, er omfattet af begrebet "foranstaltninger". Det samme gælder en sekretariatsindstilling vedrørende den pågældende afgørelse.

2.5.3. Spørgsmålet er dernæst, om oplysningerne i sekretariatsindstillingen og afgørelsen påvirker eller "kan" påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

I tilknytning hertil bemærker jeg, at det efter bestemmelsens ordlyd hverken er et krav, at en administrativ foranstaltning mv. rent faktisk påvirker miljøelementer, eller at den efter sit indhold har til formål at gøre det, for at den kan være omfattet af begrebet "miljøoplysninger".

Der er hverken i miljøoplysningsdirektivet eller praksis fra EU-Domstolen taget nærmere stilling til, hvad der skal til, for at en foranstaltning ”kan” påvirke miljøelementer i § 3, nr. 3’s, forstand.

Det forhold, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt – og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt – taler efter min opfattelse i sig selv for, at en foranstaltning relativt let ”kan” påvirke miljøelementer.

Den ombudsmandspraksis, der foreligger på området, indeholder da også flere eksempler på, at en foranstaltning konkret er vurderet at kunne (”kan”) påvirke miljøelementer.

I sagen FOB 2018-4 fandt jeg således, at indgåelse af en lejekontrakt vedrørende et areal, der indgik i et nyt havneanlæg, og som bl.a. indeholdt oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, ville påvirke eller i hvert fald ville kunne (”kan”) påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

Endvidere var det min opfattelse, at oplysninger om en låneaftale (indeholdt i en kreditkontrakt) var miljøoplysninger. Jeg henviste bl.a. til, at de aftalevilkår, der kunne opnås ved en finansieringsaftale om etableringen af det nye havneanlæg, på den ene eller anden måde ville kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2, idet aftalevilkårene ”kan (...) have påvirket projektet, f.eks. ved, at planerne for havnen føres ud i livet, eller ved, at havneudvidelsen skulle udføres på en anden måde, hvis aftalevilkårene for finansieringen blev anderledes end oprindeligt planlagt eller forventet af X Havn”.

I sagen FOB 2018-2 anså jeg et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer og dokumenter, der knyttede sig til debatoplægget, for at være omfattet af begrebet ”miljøoplysninger”.

Jeg henviste bl.a. til, at det for mig at se vanskeligt kunne antages, at debatoplægget ikke skulle kunne (”kan”) påvirke en stillingtagen til eventuelle fremtidige tiltag eller beslutninger mv. på transportområdet og dermed påvirke miljøelementer. Jeg konstaterede i den forbindelse, at foranstaltninger og aktiviteter på transportområdet ofte må antages at have miljømæssig effekt i form af f.eks. ændret udledning af stoffer, ændret støjniveau mv.

2.5.4. Den foreliggende sag drejer sig som nævnt om to dokumenter, der indgår i Københavns Kommunes Bevillingsnævns sag om værtshuset A’s ansøgning om fornyelse af alkoholbevilling: dels en indstilling udarbejdet af sekretariatet for nævnet til brug for nævnets behandling af ansøgningen på møde den 20. april 2016, dels den afgørelse, som Bevillingsnævnet traf på mødet og meddelte ansøgeren ved brev af 21. april 2016.

Disse dokumenter indeholder bl.a. oplysninger om, hvorvidt ansøgningen om fornyelse af alkoholbevillingen imødekommes eller afslås, samt oplysninger om det faktuelle og juridiske grundlag, som sekretariatsindstillingen og afgørelsen bygger på.

Det må antages, at en afgørelse om, hvorvidt et værtshus fortsat skal have ret til at servere alkohol, kan få betydning for, om værtshuset kan blive ved med at eksistere, eller om det lukker.

En sådan afgørelse vil dermed indirekte kunne få betydning for udledningen af bl.a. støj og tobaksrøg fra værtshusets lokaler og de omkringliggende udendørsarealer til det omgivende miljø.

Spørgsmålet er herefter, om en afgørelse af den foreliggende karakter set i lyset af de nævnte omstændigheder må anses for en foranstaltning, der "kan" påvirke miljøelementer.

Til støtte herfor kan det særligt anføres, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt.

De nævnte ombudsmandssager adskiller sig imidlertid fra den foreliggende sag ved, at de drejer sig om foranstaltninger, der har umiddelbar sammenhæng med miljøområdet eller i hvert fald har væsentlige miljømæssige aspekter.

Meddelelse af en alkoholbevilling til et værtshus angår derimod i første række erhvervs- og næringsmæssige forhold.

Det må efter min opfattelse anses for ganske tvivlsomt, om en foranstaltning, der ikke i sig selv vedrører forhold på miljøområdet, og som kun indirekte kan have miljømæssig effekt, "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's, forstand.

Der foreligger som nævnt ingen fortolkningsbidrag fra EU-lovgivers og EU-Domstolens side.

Til belysning af spørgsmålet har jeg via Den Europæiske Ombudsmand indhentet en udtalelse fra EU-Kommissionen om fortolkningen af de relevante bestemmelser i miljøoplysningsdirektivet. Jeg henviser til sagsfremstillingen sidst i brevet, hvor EU-Kommissionens udtalelse og den supplerende udtalelse, som jeg senere modtog, er gengivet i deres helhed.

Det fremgår heraf, at det er EU-Kommissionens opfattelse, at der ikke er tilstrækkelig sammenhæng mellem en bevilling til at servere alkohol på et værtshus og de miljøelementer og faktorer, der er nævnt i miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 1, litra a og b. Det gælder i hvert fald, når der ikke er fastsat specifikke vilkår mv., der har direkte indvirkning ("direct impact") på miljøet.

EU-Kommissionen bemærker i forlængelse af det anførte, at en modsat konklusion ville udstrække begrebet "miljøoplysninger" til situationer, som EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at dække.

Ud fra en samlet vurdering af de oplysninger, der foreligger i sagen, er det min opfattelse, at mest taler for, at de oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, ikke er omfattet af begrebet miljøoplysninger. Jeg finder således ikke, at Bevillingsnævnets afgørelse og den sekretariatsindstilling, der knytter sig hertil, kan anses for foranstaltninger, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's, forstand.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Københavns Kommunes Bevillingsnævn og Kultur- og Fritidsudvalget, Københavns Kommune, ikke har behandlet din aktindsigtsanmodning på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.

...

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 11. juni 2016 Københavns Kommune om aktindsigt i sagen om bevilling til værtshuset A.

Københavns Kommunes Bevillingsnævn meddelte dig ved afgørelse af 20. juni 2016 delvist afslag på aktindsigt i de to dokumenter, som Bevillingsnævnet anså for omfattet af din anmodning. Det drejede sig dels om dokumentet "Sagsfremstilling og indstilling", som var udarbejdet til brug for Bevillingsnævnets møde den 20. april 2016, dels om Bevillingsnævnets afgørelse af 21. april 2016.

Bevillingsnævnets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt var truffet efter § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter og § 30, nr. 2, om drifts- og forretningsforhold mv. i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Kultur- og Fritidsudvalget i Københavns Kommune stadfæstede ved afgørelse af 8. juli 2016 Bevillingsnævnets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven.

Kultur- og Fritidsudvalget skrev desuden således til dig:

"For god ordens skyld skal Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariat (...) oplyse Dem om, at der **ikke** er miljøoplysninger blandt de oplysninger, der er undtaget fra aktindsigten, jf. Bevillingsnævnets Sekretariats skrivelse af 20. juni 2016. Tilsvarende gælder for den tidligere klagesag, jf. Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariats skrivelse af 1. april 2016, at der ikke var miljøoplysninger blandt de oplysninger, der dengang var undtaget fra aktindsigten. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger finder derfor ikke anvendelse i forhold til de oplysninger, som De ikke har fået aktindsigt i. "

Kultur- og Fritidsudvalget vejledte dig om, at spørgsmålet om afgørelsens lovlighed kunne rejses over for det kommunale tilsyn under Statsforvaltningen (pr. 1. april 2017 Ankestyrelsen).

Du anmodede samme dag Kultur- og Fritidsudvalget om at genoptage sagen og behandle din anmodning efter miljøoplysningsloven.

Kultur- og Fritidsudvalget fastholdt ved e-mail af ligeledes 8. juli 2016 afgørelsen og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

"Da der blandt de oplysninger, som De ikke har fået aktindsigt i slet ikke er miljøoplysninger, kan De i sagens natur ikke få aktindsigt i disse oplysninger via miljøoplysningsloven. "

Du rettede herefter henvendelse til det kommunale tilsyn om sagen. I din e-mail af 10. juli 2016 til tilsynet skrev du bl.a. følgende:

”Som det fremgår af afgørelsen afviser Københavns Kommune at behandle min aktindsigt i henhold til reglerne i Miljøoplysningsloven, der som udgangspunkt vil stille mig bedre. Denne afvisning grunder efter min opfattelse på Københavns Kommunes vildfarelse angående definitionen af miljøoplysninger.

Københavns Kommune synes at være af den opfattelse, at der skal være tale om konkrete oplysninger eller dokumenter med oplysninger, som i givet fald kan karakteriseres som miljøoplysninger.

Det er imidlertid min opfattelse, at sagen skal angribes anderledes, og at det er Bevillingsnævnets virke, der er omfattet af Miljøoplysningslovens begreb ’foranstaltning’, hvorfor alle dokumenter i sagen er omfattet af Miljøoplysningsloven.”

Ankestyrelsen meddelte dig ved brev af 26. juni 2017, at styrelsen havde besluttet ikke at rejse en tilsynssag i anledning af din henvendelse. Ankestyrelsen henviste til, at styrelsen ikke fandt grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af de sager, som du havde rettet henvendelse om, ville føre til en konstatering af, at Københavns Kommune havde overtrådt den lovgivning, som Ankestyrelsen påser overholdelsen af.

Ankestyrelsen tog med dette brev også stilling til din tidligere henvendelse om Bevillingsnævnets afslag på aktindsigt i nævnets sager om alkoholbevilling til værtshuset A (som stadfæstet ved Kultur- og Fritidsudvalgets afgørelse af 1. april 2016).

Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende til dig:

”Du har i en e-mail af 11. april 2016 til Statsforvaltningen klaget over afgørelsen af 1. april 2016 under henvisning til, at kommunen ikke har anset din anmodning om aktindsigt for omfattet af reglerne i miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen er ligesom Københavns Kommune af den opfattelse, at de oplysninger, der indgår i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke er miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

...

Københavns Kommune har i en afgørelse af 8. juli 2016 taget stilling til Bevillingsnævnets Sekretariats afgørelse af 20. juni 2016 (...) hvorefter du i henhold til offentlighedsloven på ny er meddelt delvist afslag på aktindsigt i bevillingssagen (i akter indgået på sagen 6. april 2016, hvor du ifølge det oplyste senest fik aktindsigt) vedrørende den omhandlede restauration. (...).

Du har i en e-mail af 10. juli 2016 til Statsforvaltningen klaget over den pågældende afgørelse. Du har ligesom i din tidligere henvendelse til Statsforvaltningen henvist til, at kommunen ikke har behandlet din anmodning om aktindsigt efter reglerne i Miljøoplysningsloven.

Det er efter en gennemgang af afgørelsen af 8. juli 2016 og de oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, Ankestyrelsens opfattelse, at der heller ikke i relation til denne afgørelse er grundlag for at antage, at Københavns Kommune i forbindelse med sin prøvelse af Bevillingsnævnets Sekretariats afgørelse om aktindsigt har handlet i strid med bestemmelserne i offentlighedsloven. ”

Du bad mig ved e-mails af 26. juni 2017 og 3. juli 2017 om at undersøge sagen. Du henviste til de samme argumenter, som du havde gjort gældende over for Ankestyrelsen, og bemærkede, at du ikke var enig i Ankestyrelsens vurdering af, at sagen ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

I et brev af 7. juli 2017 til Ankestyrelsen bad jeg myndighederne om udtalelser om sagen. Jeg skrev bl.a. således:

”B anfører i klagen, at han mener, at hans aktindsigtsanmodning burde have været behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017, som ændret ved lov nr. 668 af 8. juni 2017). Det fremgår af Københavns Kommunes afgørelse af 8. juli 2016, at det er kommunens opfattelse, at der ikke er miljøoplysninger blandt de oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt. Dette er dog ikke begrundet nærmere.

Jeg beder om, at Københavns Kommunes Bevillingsnævn og Københavns Kommune i udtalelserne bl.a. redegør nærmere for, hvorfor de oplysninger, der er omfattet af B's aktindsigtsanmodning, ikke er blevet anset for omfattet af miljøoplysningsloven.

Jeg beder om, at Ankestyrelsen i sin udtalelse redegør for, hvorfor styrelsen i afgørelsen af 26. juni 2017 ikke fandt grundlag for at rejse en tilsynssag. Jeg bemærker i den forbindelse, at Ankestyrelsen alene bedes forholde sig til den del af afgørelsen, der vedrører Københavns Kommunes afgørelse af 8. juli 2016. ”

Den 17. august 2017 modtog jeg Ankestyrelsens udtalelse af samme dato og de udtalelser, som Ankestyrelsen havde indhentet fra henholdsvis Københavns Kommunes Bevillingsnævn og Kultur- og Fritidsudvalget, Københavns Kommune.

Bevillingsnævnet bemærkede i sin udtalelse af 17. juli 2017 bl.a. følgende:

”Bevillingsnævnets Sekretariat henholder sig til sin afgørelse af 20. juni 2016, (...).

Der er ikke siden fremkommet nye faktuelle oplysninger af betydning for vurderingen af, hvorvidt der kan gives aktindsigt i yderligere omfang, eller oplysninger til støtte for, at sagen skulle være omfattet af miljøoplysningsloven.

Det er fortsat sekretariatets opfattelse, at materialet ikke indeholder miljøoplysninger, og at aktindsigtsanmodningen derfor med rette er behandlet efter offentlighedslovens regler. ”

Af Kultur- og Fritidsudvalgets udtalelse af 26. juli 2017 fremgik bl.a. følgende:

”Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariat henholder sig til sin afgørelse af 8. juli 2016 med de begrundelser, der fremgår af afgørelsen.

Supplerende skal Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariat anføre følgende:

Det er Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariats opfattelse, at de oplysninger, der indgår i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke er miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Herudover bemærkes, at en gennemgang af oplysningerne i de to dokumenter, som var undtaget fra aktindsigt, viser at oplysningerne ikke indeholder miljøoplysninger, hvorfor miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse. De oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt, er, jf. Sekretariatets skrivelse af 8. juli 2016, følgende:

- Bevillingsnævnets Sekretariats indstilling til Bevillingsnævnet (internt dokument)
- Oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold
- Oplysninger om virksomhedens drifts- og forretningsforhold, hvor det er af væsentlig betydning for virksomheden, at oplysningerne ikke offentliggøres.”

Ankestyrelsen skrev bl.a. således i sin udtalelse af 17. august 2017:

”Ankestyrelsen har i forbindelse med sin vurdering af, hvorvidt der burde rejses en tilsynssag, ikke umiddelbart fundet, at Københavns Kommunes afgørelse burde være truffet på et andet grundlag end offentlighedsloven, herunder ikke på grundlag af miljøoplysningsloven.

...

Vi har noteret os kommunens vurdering af, at der ikke var tale om miljøoplysninger. I den forbindelse har vi lagt vægt på, at der ikke indgår oplysninger om forhold, som påvirker det omgivende miljø, og en nærmere undersøgelse af sagen ville herefter antagelig ikke føre til en konstatering af, at Københavns Kommune har overtrådt den lovgivning, som Ankestyrelsen påser overholdelsen af. På den baggrund besluttede Ankestyrelsen ikke at rejse en tilsynssag.

Det bemærkes i den forbindelse, at det afgørende for, om Ankestyrelsen har pligt til at undersøge en sag nærmere, er, om der foreligger oplysninger, som giver os grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Det falder uden for Ankestyrelsens beføjelser at tage stilling til en kommunes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter.”

Ved brev af 15. september 2017 sendte jeg dig kopi af myndighedernes udtalelser, så du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger hertil.

Du bemærkede i en e-mail af samme dag følgende:

”Jeg må desværre konstatere, at ingen af de to myndigheder forholder sig konkret til min påstand om, at Københavns Kommunes Bevillingsnævn i Miljøoplysningslovens forstand er en foranstaltning, der har eller kan have indflydelse på miljøet. Det er i sig selv bekymrende og tyder på en fatal mangel på indsigt i Miljøoplysningsloven. I den konkrete sag havde Bevillingsnævnets beslutninger direkte indflydelse på de

øvrige beboere i ejendommen, idet de blev udsat for massive støjproblemer og lugtgener fra indtrængende tobaksrøg fra værtshuset A.

Jeg fastholder derfor min påstand om, at min aktindsigt burde have været behandlet efter reglerne i Miljøoplysningsloven. ”

Jeg orienterede dig ved brev af 19. april 2018 om, at jeg havde besluttet at rette henvendelse til Den Europæiske Ombudsmand med en forespørgsel om fortolkningen af 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.

Jeg vedlagde en kopi af det brev, som jeg samme dag havde sendt til Den Europæiske Ombudsmand. Af brevet fremgik følgende:

”Til brug for mine undersøgelser i en verserende konkret sag skal jeg med henvisning til proceduren for forespørgsler fra medlemmerne af det europæiske netværk af ombudsmænd venligst rette nedenstående forespørgsel til Den Europæiske Ombudsmand.

1. Relevant EU-lovgivning

Min henvendelse drejer sig om et spørgsmål om fortolkningen af 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 er i dansk ret gennemført ved lov om aktindsigt i miljøoplysninger (senest lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), herefter miljøoplysningsloven.

2. Baggrunden for min henvendelse

En borger har klaget til mig over, at han har fået delvis afslag på aktindsigt i to dokumenter, der indgår i en sag om fornyelse af en tidligere meddelt alkoholbevilling til et værtshus i København.

Afgørelsen er truffet af Københavns Kommunes Bevillingsnævn (herefter Bevillingsnævnet). Bevillingsnævnets afgørelse om delvis afslag på aktindsigt er efterfølgende stadfæstet af Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg.

De to dokumenter, som sagen drejer sig om, er dels Bevillingsnævnets sekretariats indstilling til nævnet vedrørende afgørelsen i sagen om fornyelse af alkoholbevillingen, dels den afgørelse, som Bevillingsnævnet traf på grundlag af sekretariatsindstillingen.

Borgeren fik ved Bevillingsnævnets afgørelse afslag på aktindsigt i en række oplysninger i de to dokumenter, herunder oplysningen om, hvorvidt ansøgningen om fornyelse af alkoholbevillingen ved afgørelsen blev imødekommet eller ej, og de oplysninger, der var lagt vægt på i den forbindelse.

Afgørelsen om aktindsigt blev truffet på grundlag af reglerne i den danske offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Borgeren indbragte efterfølgende sagen for Ankestyrelsen, som er den myndighed, der fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder (§ 48 i lovbekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 2018 om kommunernes styrelse).

Borgeren anførte i sin klage til Ankestyrelsen, at det var hans opfattelse, at de oplysninger, som han havde anmodet om aktindsigt i, var miljøoplysninger, og at hans anmodning derfor burde være blevet behandlet på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen meddelte ved brev af 26. juni 2017 borgeren, at Ankestyrelsen havde besluttet ikke at rejse en tilsynssag. Ankestyrelsen henviste til, at der ikke var grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen ville føre til en konstatering af, at Københavns Kommune havde overtrådt den lovgivning, som Ankestyrelsen påser overholdelsen af. Ankestyrelsen bemærkede i den forbindelse følgende:

'Ankestyrelsen er ligesom Københavns Kommune af den opfattelse, at de oplysninger, der indgår i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke er miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.'

Borgeren har i sin henvendelse til mig bl.a. peget på, at Bevillingsnævnets beslutning om, hvorvidt den tidligere meddelte alkoholbevilling kunne fornyes eller ej, havde direkte indflydelse på de øvrige beboere i den ejendom, hvor værtshuset er beliggende, idet beboerne blev udsat for 'massive støjproblemer og lugtgener fra indtrængende tobaksrøg' fra værtshuset.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen bedt myndighederne om at redegøre for, hvorfor de oplysninger, der er omfattet af borgerens aktindsigtsanmodning, ikke er blevet anset for omfattet af miljøoplysningsloven.

Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsudvalg har i en udtalelse af 26. juli 2017 i den anledning anført følgende:

'Det er Kultur- og Fritidsudvalgets Sekretariats opfattelse, at de oplysninger, der indgår i Bevillingsnævnets bevillingssag, ikke er miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Herudover bemærkes, at en gennemgang af oplysningerne i de to dokumenter, som var undtaget fra aktindsigt, viser at oplysningerne ikke indeholder miljøoplysninger, hvorfor miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse. De oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt, er, jf. Sekretariatets skrivelse af 8. juli 2016, følgende:

- Bevillingsnævnets Sekretariats indstilling til Bevillingsnævnet (internt dokument)
- Oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold
- Oplysninger om virksomhedens drifts- og forretningsforhold, hvor det er af væsentlig betydning for virksomheden, at oplysningerne ikke offentliggøres.'

Ankestyrelsen har i en udtalelse af 17. august 2017 desuden anført følgende om spørgsmålet:

'Ankestyrelsen har i forbindelse med sin vurdering af, hvorvidt der burde rejses en tilsynssag, ikke umiddelbart fundet, at Københavns Kommunes afgørelse burde være truffet på et andet grundlag end offentlighedsloven, herunder ikke på grundlag af miljøoplysningsloven.

...

Vi har noteret os kommunens vurdering af, at der ikke var tale om miljøoplysninger. I den forbindelse har vi lagt vægt på, at der ikke indgår oplysninger om forhold, som påvirker det omgivende miljø, og en nærmere undersøgelse af sagen ville herefter antagelig ikke føre til en konstatering af, at Københavns Kommune har overtrådt den lovgivning, som Ankestyrelsen påser overholdelsen af. På den baggrund besluttede Ankestyrelsen ikke at rejse en tilsynssag. '

3. Mit spørgsmål til Den Europæiske Ombudsmand

Spørgsmålet i den foreliggende sag er, om oplysninger af den ovennævnte karakter, der indgår i en sag om fornyelse af en alkoholbevilling, er miljøoplysninger.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det efter reglerne i den danske restaurationslov er en betingelse for at drive et værtshus med servering af alkohol, at den, der driver værtshuset, er i besiddelse af en alkoholbevilling. Giver der afslag på fornyelse af en tidligere meddelt alkoholbevilling, vil værtshuset således ikke længere kunne servere alkohol for kunderne. Fornyes tilladelsen, vil værtshuset omvendt kunne fortsætte med at servere alkohol.

En afgørelse om, hvorvidt et værtshus fortsat skal have ret til at servere alkohol, vil derved med stor sandsynlighed kunne få betydning for, om værtshuset bliver ved med at eksistere, eller om det lukker.

Som anført af borgeren vil en sådan afgørelse indirekte kunne få betydning for udledningen af bl.a. støj og tobaksrøg fra værtshusets lokaler og de omkringliggende udendørsarealer til det omgivende miljø.

Spørgsmålet er, om de oplysninger, der indgår i sekretariatsindstillingen og i Bevillingsnævnets afgørelse, på den anførte baggrund er omfattet af definitionen af miljøoplysninger.

Baggrunden for, at jeg henvender mig til Den Europæiske Ombudsmand med spørgsmål om fortolkningen af direktiv 2003/4/EF i denne sammenhæng, er, at direktivet i artikel 3 fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at offentlige myndigheder er forpligtede til i overensstemmelse med direktivets bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.

Direktivets artikel 2, stk. 1, definerer 'miljøoplysninger' som alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om forhold nævnt i artikel 2, stk. 1, litra a)-f).

Definitionen af miljøoplysninger omfatter efter artikel 2, stk. 1, litra c) bl.a. oplysninger om '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’.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg er bekendt med, at EU-Domstolen har anlagt en meget bred forståelse af begrebet ’miljøoplysninger’. Jeg kan bl.a. henvise til domstolens dom af 6. juni 1998 i sagen C-321/96, Mecklenburg, hvor domstolen bl.a. udtalte, at ’fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet ’miljøoplysninger’, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver’, og at begrebet ’foranstaltninger’ alene tjener til ’at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet’ (dommens præmis 20).

Sagen giver mig anledning til at stille følgende spørgsmål:

1. Skal 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 fortolkes således, at oplysninger i en sag om fornyelse af alkoholbevilling til et værtshus – herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgningen er imødekommet, og hvilke oplysninger der er tillagt vægt i den forbindelse – skal anses for omfattet af direktivets definition af miljøoplysninger?
2. Har det nogen betydning for svaret på spørgsmål 1, at udledningen af bl.a. støj og tobaksrøg fra værtshusets lokaler og de omkringliggende udendørsarealer til det omgivende miljø er lokalt afgrænset til det område, hvor værtshuset er beliggende? ”

Den 7. juni 2018 sendte Den Europæiske Ombudsmand mig det svar, som Den Europæiske Ombudsmand havde indhentet fra Europa-Kommissionen (herefter EU-Kommissionen). Af EU-Kommissionens svar fremgik følgende:

”BEMÆRKNINGER FRA EUROPA-KOMMISSIONEN MED HENSYN TIL ANMODNINGEN FRA DEN DANSKE OMBUDSMAND VEDRØRENDE DIREKTIV 2003/4/EF FREMSENDT VIA DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

– Query Q3/2018/EIS

I den engelske oversættelse fremlagt af Den Europæiske Ombudsmand søger den danske Ombudsmand svar på følgende spørgsmål om Kommissionens fortolkning:

1. Skal direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger fortolkes således, at oplysninger i en sag om fornyelse af en bevilling til at servere alkohol i et værtshus – herunder oplysninger om, hvorvidt betingelserne for bevillingen er opfyldt og hvilke oplysninger, der blev betragtet som vigtige i denne sammenhæng – er omfattet af definitionen på miljøoplysninger i henhold til direktivet?
2. I forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål – betyder det noget, at tobaksrøg og andre emissioner, der kommer fra værtshusets lokaler og udendørsområder, er begrænset til området omkring værtshuset?

Kommissionens tjenestegrene har følgende bemærkninger til ovennævnte spørgsmål. De understreger dog, at det kun er EU-Domstolen som endeligt kan fortolke retsakter vedtaget af EU-institutionerne, der

har retligt bindende virkninger. Desuden udgør nedenstående bemærkninger ikke kommissærkollegiets formelle holdning og er ikke bindende for Kommissionen i det foreliggende tilfælde eller i lignende sager i fremtiden.

I direktiv 2003/4 defineres begrebet *'miljøoplysninger'* i artikel 2, nr. 1, således:

'I dette direktiv forstås ved:

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) rentabilitets- og andre økonomiske analyser og skøn, som benyttes i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, der nævnes i litra c), samt

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. '

Denne definition er mere struktureret end det tilsvarende begreb i artikel 2, stk. 3, i Aarhuskonventionen. På den anden side, som nævnt i Aarhuskonventionens artikel 1, gælder dens bestemmelser om bl.a. adgang til oplysninger kun *'miljøområdet'*.

I denne forbindelse påpeger gennemførelsesvejledningen til Aarhuskonventionen (2. udgave 2014, FN) at *'artikel 2, stk. 3, søger ikke at definere begrebet 'miljøoplysninger', men opdeler snarere anvendelsesområdet i tre kategorier og giver for hver kategori en illustrativ liste over eksempler. Disse lister er ikke udtømmende, og de kræver en vis fortolkning fra myndighedernes side i en given sag. Det var dog forfatterens klare hensigt, at definitionen skulle være så bredt formuleret som muligt; et forhold, som bør tages i betragtning i forbindelse med dens fortolkning.'* (side 50, fremhævelse tilføjet).

Selv om begrebet i direktiv 2003/4/EF er mere detaljeret, er disse bemærkninger i gennemførelsesvejledningen stadig relevante, eftersom denne vejledning kan tages i betragtning ved fortolkningen af Aarhuskonventionen, selv om retningslinjerne deri ikke er bindende (jf. dommen i sag C-279/12, *Fish Legal og Shirley, præmis 35*).

I lyset af ovenstående er det vigtigt at fastslå, hvorvidt den beskrevne situation (dvs. fornyelse af en bevilling til at servere alkohol i et værtshus, herunder oplysninger om, hvorvidt betingelserne for bevillingen er opfyldt og hvilke oplysninger, der blev betragtet som vigtige i denne sammenhæng) kunne være omfattet af definitionen af *'miljøoplysninger'*, og i givet fald, hvilke dele af definitionen der finder anvendelse.

Det er klart i den foreliggende sag, at litra d) e) og f) i artikel 2, nr. 1, ikke finder anvendelse.

For så vidt angår litra c), henviser det til *'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'*.

Ifølge Kommissionens tjenestegrene kan en bevilling til at servere alkohol i et værtshus ikke betragtes som *'politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler'*. Der er dog også en henvisning til administrative foranstaltninger (som kunne omfatte individuelle administrative foranstaltninger) og aktiviteter. For at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger skal en foranstaltning eller aktivitet dog enten vedrøre tilstanden i miljøelementer, herunder emissioner, jf. artikel 2, nr. 1, litra a), i direktiv 2003/4/EF, eller faktorer, som påvirker eller sandsynligvis kan påvirke de miljøelementer, der er angivet i bestemmelsen. I den foreliggende sag er der ikke engang antydning af en mulig forbindelse mellem en bevilling til at servere alkohol i et værtshus og de elementer, der er nævnt i artikel 2, nr. 1, litra a) og b), i direktivet. Der synes heller ikke at være etableret en mere generel forbindelse mellem omstændighederne i denne sag og *'miljøområdet'*, som anført i Aarhuskonventionen.

Endelig er det ikke godtgjort – fra et miljømæssigt perspektiv – at en bevilling til at servere alkohol adskiller sig fra en bevilling til at servere ikkealkoholiske drikke og mad i et værtshus. Støj, tobaksrøg og andre former for emissioner kunne faktisk optræde med samme intensitet i mange forskellige situationer, uden at det nødvendigvis påvirker miljøet. ”

En af mine medarbejdere rettede den 12. juni 2018 telefonisk henvendelse til Den Europæiske Ombudsmand for at høre, om mit brev af 19. april 2018 i sin helhed var indgået i grundlaget for EU-Kommissionens svar, eller om EU-Kommissionen kun havde fået spørgsmålene.

Grunden var, at sætningen ”I den foreliggende sag er der ikke engang antydning af en mulig forbindelse mellem en bevilling til at servere alkohol i et værtshus og de elementer, der er nævnt i artikel 2, nr. 1, litra a) og b), i direktivet” kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt baggrundsinformationerne i mit brev var tilgået EU-Kommissionen.

Den Europæiske Ombudsmand oplyste senere samme dag min medarbejder om, at det ved en fejl kun var spørgsmålene, der var indgået i grundlaget for svaret, men at EU-Kommissionen hurtigst muligt

ville vende tilbage med et supplerende svar, hvor der var taget højde for de baggrundsinformationer, der fremgik af mit brev af 19. april 2018.

Den 10. august 2018 modtog jeg fra Den Europæiske Ombudsmand det supplerende svar fra EU-Kommissionen. Det lød således:

”COMMISSION REACTION TO THE COMMENTS THE DANISH OMBUDSMAN SENT VIA THE EUROPEAN OMBUDSMAN ABOUT DIRECTIVE 2003/4/EC

At the request of the European Ombudsman (EO), the European Commission provided its opinion about the questions sent to the EO from the Danish Ombudsman.

The EO informed the Commission about the reaction of the Danish Ombudsman. The following comments were reported by the EO: *‘It appears that the Commission’s position is based on the fact that, in the case at hand, no causal link has been established ‘between a licence to serve alcohol in a pub and the elements or factors mentioned in Article 2(1), a) and b) of the Directive’, nor ‘any possible link seems to be established more in general between the circumstances of this case and any ‘environmental matters’, as indicated in the Aarhus Convention’. However, the Danish Ombudsman points out that, as it emerges from the query as such, such a link is indeed potentially at stake here’.*

The Commission services would like to reiterate that only the Court of Justice of the European Union can definitively interpret acts adopted by the EU institutions which give rise to binding legal effects. Furthermore, the views expressed below do not constitute the formal position of the College of Commissioners itself and do not bind the Commission. In addition, the public authority which received the request is the best placed to assess the application in its complexity and factual data.

In the previous observations, the Commission highlighted that from an environmental perspective, a licence to serve alcohol is not distinguishable from a licence to serve non-alcoholic beverages and food in a pub. Indeed, noise, tobacco, smoke and other forms of emissions could occur with similar intensity in many different circumstances without necessarily affecting the environment. The Commission services confirm this statement, unless in the licence itself specific measures have been envisaged which have direct impact on the environment. However, it does not occur in the case at hand, given that the Danish Ombudsman explicitly pointed out that the link between the licence and the environment is only hypothetical.

The Commission then confirms its previous view. A different conclusion would extend the notion of environmental information to situations which the EU legislator did not intend to cover.

This view is consistent with the stance taken by the Court of Justice in Case C-442/14, *Bayer Crop-science*. This judgment deals with the notion of emissions into the environment within the meaning of Directive 2003/4/EC. The judgment is instructive about the test to be carried out by public authorities on a request to access environmental information. The Court pointed out that *‘Under those circumstances, ‘emissions into the environment’ covers emissions which are actually released into the environment at the time of the application of the product or substance in question and foreseeable emissions from that product or that substance into the environment under normal or realistic conditions of use of that product or substance corresponding to those under which the authorisation to place the product in question on*

the market is granted and which prevail in the area where that product is intended for use' (point 79 – emphasis added).

This further confirms that the notion of environmental information needs to have an actual or foreseeable (determined under realistic conditions, and not theoretical) link with the environment. ”

Jeg bad ved breve af 16. august 2018 om eventuelle bemærkninger fra dig og myndighederne til EU-Kommissionens udtalelser.

Jeg modtog ingen bemærkninger, og ved brev af 4. september 2018 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.