

13. december 2021

Sagsnr.: 21/06643

DUGA-NH

AFGØRELSE

i klagesag om Ikast-Brande Kommunes afgørelse om aktindsigt i dokumenter i en sag om vindmølleprojektet Blåhøj Øst

Ikast-Brande Kommune har den 19. maj 2021 givet delvist afslag på aktindsigt i en sag om vindmølleprojektet Blåhøj Øst.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ophæver Ikast-Brande Kommunes afgørelse af 19. maj 2021 om aktindsigt i forhold til fire dokumenter og hjemviser denne del af sagen til fornyet behandling i kommunen. Nævnet kan ikke give medhold i forhold til to andre dokumenter.

Planklagenævnet

NÆVNESES HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

www.naevneshus.dk

aktindsigt@naevneshus.dk

1. Klagen til Planklagenævnet

Ansøgeren om aktindsigt klagede den 28. maj 2021 til Planklagenævnet over Ikast-Brande Kommunes afgørelse. Planklagenævnet modtog klagen den 2. juni 2021 fra kommunen.

Klageren har navnlig anført, at klageren ikke har fået tilsendt alle sagens dokumenter, og at klageren er nærmeste nabo til vindmøllerne som ønskes opstillet ved Blåhøj Øst, hvorfor klageren stiller sig undrende over kommunens vurdering af partsstatus.

2. Sagens oplysninger

2.1. Anmodningen om aktindsigt

Klageren anførte den 11. maj 2021, at klageren tilbage i 2020 har bedt kommunen om fuld aktindsigt i sagen vedrørende vindmølleprojektet ved Blåhøj Øst, men at klageren ikke har modtaget noget materiale i 2021 fra Ikast-Brande Kommune. Klageren anmodede på denne baggrund om fuld aktindsigt i sagens samtlige dokumenter.

2.2. Afgørelsen, der er klaget over

Ikast-Brande Kommune identificerede kommunens sagsnr. 01.02.05-P16-10-19 (Blåhøj Øst – Teknisk anlæg, Vindmøller – Kommuneplantillæg nr. 42 og lokalplan nr. 31), som omfattet af klagerens anmodning om aktindsigt.

Kommunen gav den 19. maj 2021 klageren delvis aktindsigt i sagen (afgørelsen er dateret den 18. maj 2021). Kommunen oplyste, at enkelte dokumenter var undtaget fra aktindsigt eller var delvist ekstraherede, da dokumenterne indeholder følsomme personoplysninger.

Kommunen bemærkede desuden, at klageren i juni 2020 har fået fuld aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen, hvorfor kommunen alene har fremsendt dokumenter fra den 20. juni 2020 og frem.

Kommunen traf afgørelsen om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. 1985-offentlighedsloven.

2.3. Kommunens bemærkninger til klagen

Ikast-Brande Kommune anfører, at det undtagne dokument, som er et høringssvar, indeholder personfølsomme oplysninger om en privat person. Kommunen anfører i den forbindelse, at oplysningerne er fortrolige og ikke må udleveres til udenforstående. Dette uanset hvilken retsregel – forvaltningsloven eller offentlighedsloven – anmodningen om aktindsigt behandles efter.

Det er desuden kommunens vurdering, at klageren ikke er part i sagen om opstilling af vindmøller øst for Blåhøj.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence

Afgørelser om *aktindsigt i miljøoplysninger* kan påklages til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører, jf. miljøoplysningsloven § 4, stk. 6¹.

Tilsvarende følger af 2014-forvaltningslovens² § 16, stk. 4, og 2020-offentlighedslovens³ § 37, stk. 1.

Planklagenævnet er klageinstans i forhold til kommunernes afgørelser efter planloven, jf. planlovens § 58, herunder vedtagelse af lokalplaner og kommuneplantillæg.⁴

Klageren har anmodet om aktindsigt i en sag vedrørende forslag til lokalplan nr. 314, Teknisk anlæg – Vindmøller øst for Blåhøj, og forslag til kommuneplantillæg nr. 42. Uanset hvilket regelsæt, der gælder for behandlingen af aktindsigtsanmodningen, kan nævnet således behandle klagen.

3.2. Regelsæt, aktindsigten skulle behandles efter

3.2.1. Forvaltningsloven eller offentlighedsloven

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, jf. § 9, stk. 1 i forvaltningsloven fra 2014 og § 9, stk. 1 i forvaltningsloven fra 2012 (partsaktindsigt).⁵

Enhver kan desuden forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativt sagsbehandling i forbindelse med ens virksomhed, jf. § 7, stk. 1, i offentlighedsloven fra 2020 og § 4, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 (aktindsigt til offentligheden).

Det afgørende for, om en anmodning om aktindsigt skal behandles efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, er således, om vedkommende er part i forhold til den sag, der anmodes om aktindsigt i.

Vurderingen af spørgsmålet om partsstatus skal ske i forhold til Ikast-Brande Kommunes sag om forslag til lokalplan nr. 314, Teknisk anlæg – Vindmøller øst for Blåhøj, og forslag til kommuneplantillæg nr. 42.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men

¹ Lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

² Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

³ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

⁴ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

⁵ Miljøoplysningsloven henviser til lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 om forvaltningsloven (de tidligere gældende regler i forvaltningsloven).

også andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald, har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer. Derudover er det en forudsætning, at pågældendes interesse i sagen kan anses for værnet af de bestemmelser, som kommunen skal træffe afgørelse efter.

Naboskab – i betydningen tilgrænsende grundstykke – er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opnå partsstatus i forvaltningslovens forstand, men hvis et byggeri medfører konkrete og væsentlige gener, f.eks. betydelige lystab, indbliksgener eller lugtgener⁶, må den pågældende anses for part. Hensynet til at bevare en udsigt kan også indgå i den samlede vurdering af, om vedkommende kan anses for part.

Hvis en person eller virksomhed m.v. berøres af en lokalplan eller anden planlægning, vil den pågældende i almindelighed ikke være part i plansagen. Partsstatus kan dog ikke udelukkes, f.eks. i tilfælde, hvor planen kun skal gælde for et så begrænset geografisk område, at kun få bliver direkte berørt, selvom der er tale om en plan, der i princippet har generel karakter. Hvis en person eller virksomhed berøres i særlig grad, vil denne eventuelt også have partsstatus, selvom planen omfatter en større kreds af borgere m.v.

Planklagenævnet finder ikke, at klageren er part i sagen om Ikast-Brande Kommunes forslag til lokalplan nr. 314 og kommuneplantillæg nr. 42. Nævnet har herved lagt vægt på, at klagerens bolig ligger ca. 670 m fra lokalplanområdet, og at de tre vindmøller med en maks. højde på 167,5 m ønskes opstillet henholdsvis ca. 750 m, ca. 881 m og ca. 1,2 km fra klagerens bolig. Nævnet har desuden lagt til grund, at vindmøllerne overholder grænseværdierne for støj, og at niveauet af støjbelastning dermed er miljø- og sundhedsmæssig acceptabelt for klageren.

Klageren er således efter Planklagenævnets opfattelse ikke part i sagen.

Anmodningen om aktindsigt skulle således enten behandles efter offentlighedsloven fra 2020 eller – hvis der er tale om miljøoplysninger - miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

3.2.2. Miljøoplysningsloven eller ny offentlighedslov

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

⁶ Se f.eks. **FOB 2004.274**: Nabo var part i sag om miljøgodkendelse til flugtskydebane. Naboen og 5 andre omboende lå enkeltvis og isoleret rundt om skydebanen, og disse ville blive udsat for det højeste støjniveau (68 dB(A)). Naboen boede 400-500 m fra banen. **FOB 1998.125**: Nabo var part i sag om dispensation efter byggeloven til opførelse af en antennemast på 48 m på naboejendommen.

Afgørende for, om en anmodning om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven, er, om de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af begrebet ”miljøoplysninger”, som 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 bil- led- 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) [...]*
- 5) [...]*
- 6) [...]*

Planklagenævnet har i denne sag overvejet, om kommunens sag om planvedtagelse er omfattet af miljøoplysningsloven.

Af praksis fra Folketingets Ombudsmand fremgår det, at miljøoplysninger ifølge miljøoplysningslovens ordlyd ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer eller oplysninger om faktorer, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, f.eks. oplysninger om foranstaltninger herunder politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, er omfattet af definitionen. Det omfatter også rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser, som er anvendt i forbindelse med de nævnte foranstaltninger og aktiviteter. Den omstændighed, at der er flere ”led” mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, udelukker ikke i sig selv, at der kan være tale om miljøoplysninger. Det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning fører heller ikke til, at oplysningerne falder uden for miljøoplysningsbegrebet.⁷

⁷ Der henvises bl.a. til FOB 2009 9-1 (Danmarks Højdemodel), FOB 2011 14-5 (oplysninger om dyrlægers autorisationsnumre og medicin), FOB 2014-27 (ressortomlægning af Kystdirektoratet), FOB

At begrebet miljøoplysninger skal fortolkes bredt, støttes bl.a. af praksis fra EU-domstolen. Se bl.a. sag C-321/96, Mecklenburg, hvor Domstolen 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.

På baggrund af den meget brede forståelse af miljøoplysningsbegrebet, som bl.a. har fundet udtryk i praksis, finder Planklagenævnet, at vedtagelse af en lokalplan som klart udgangspunkt er en foranstaltning (planer), som vil kunne påvirke miljøelementer som f.eks. landskaber, naturområder og kystområder, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Nævnet finder endvidere konkret, at anmodningen om aktindsigt i dokumenter i sagen om forslag til lokalplan og kommuneplantillæg skulle behandles efter miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Ikast-Brande Kommune har truffet afgørelse om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. 1985-offentlighedsloven. Planklagenævnet finder, at dette var korrekt.

3.3. Undtagelse fra aktindsigt

3.3.1. Generelt om retsreglerne

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og undtagelser, der følger af 1985-offentlighedsloven, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2. En anmodning om adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, skal således som udgangspunkt behandles efter de almindelige regler i 1985-offentlighedsloven dog med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven.

Efter 1985-offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, herunder brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Efter 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, skal oplysninger i bl.a. interne dokumenter om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforløbet, meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler (ekstraheringspligt).

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Bestemmelsen er direkte videreført i 2013-offentlighedslovens § 30, nr. 1.

2014-8 (oplysninger om MRSA-smittede besætninger), FOB 2018-2 (politisk debatoplæg), FOU 2018-4 (Oplysninger vedrørende et nyt havneanlæg) og FOB 2020-4 (prisoplysninger i aftale om indkøb af biobrændsel til energiselskab).

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre enkeltpersoners ”private forhold”, må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Der er således tale om en retlig standard, og udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet, må navnlig søges i en vurdering af, om oplysningerne for en generel betragtning efter deres karakter kan betegnes som ”følsomme”.⁸

Bestemmelsen omfatter bl.a. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, strafbare forhold, helbredsforhold og oplysninger om væsentlige sociale problemer og lignende.⁹

Det fremgår videre af 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 2, at såfremt kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold (ekstraheringspligt). Bestemmelsen giver således som udgangspunkt alene adgang til at undtage bestemte *oplysninger* og ikke uden videre hele dokumenter eller sager.¹⁰

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., at vedkommende myndighed i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Videre fremgår det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelsesbestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

3.3.2. De undtagne dokumenter

På baggrund af den påklagede afgørelse, sagens aktliste og oplysninger fra kommunen i forbindelse med klagesagen kan Planklagenævnet konstatere, at kommunen har undtaget oplysninger om enkeltpersoners private forhold i følgende dokumenter:

- Høringssvar fra en borger indkommet i forbindelse med den offentlige høring over planerne i 2020 (dokumentnr. 3419850#0).
- Høringssvar fra en borger indkommet i forbindelse med den offentlige

⁸ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2020, s. 632.

⁹ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2020, s. 635ff.

¹⁰ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, s. 642.

høring over planerne i 2021 (dokumentnr. 3643381#0).

Ikast-Brande Kommune har endvidere undtaget følgende dokumenter i deres helhed fra aktindsigt:

- Et høringssvar fra en borger indkommet i forbindelse med den offentlige høring over planerne i 2021 (dokumentnr. 3640864#0). Dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold.
- En e-mailkorrespondance mellem borgeren og Ikast-Brande Kommune, hvor kommunen kvitterer for høringssvaret (dokumentnr. 3648963#0). Dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold.
- En intern e-mailkorrespondance fra 2021 om status på dialog med Vejle Kommune vedrørende vindmøllerne (dokumentnr. 3568585#0).
- En intern e-mailkorrespondance fra 2021 om planlægning af borgermøder (dokumentnr. 3616519#0).

3.3.3. Planklagenævnets vurdering

Ikast-Brande Kommune har ikke begrundet undtagelsen af dokumenter med henvisning til de relevante regler i miljøvurderingsloven og 1985-offentlighedsloven. Kommunen ses heller ikke at have foretaget en vurdering efter reglerne om ekstraheringspligt i 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, eller § 12, stk. 2.

Dokumentnr. 3419850#0 og 3643381#0

Planklagenævnet finder ikke, at der er tale om en væsentlig retlig mangel i forhold til dokumentnr. 3419850#0 og 3643381#0, idet de oplysninger, som kommunen har undtaget, har karakter af oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. § 12, stk. 1, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven. Oplysningerne vil desuden ikke kunne udleveres efter reglerne om ekstrahering i 1985-lovens § 12, stk. 2, eller miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Dokumentnr. 3640864#0, 3648963#0, 3568585#0 og 3616519#0

Efter Planklagenævnets opfattelse er der i disse dokumenter passager, som ikke har karakter af oplysninger om enkeltpersoners private forhold eller af interne vurderinger, og som derfor kunne overvejes udleveret efter reglerne om ekstraheringspligt og/eller miljøvurderingslovens § 2, stk. 3.

Fordi Ikast-Brande Kommune ikke har foretaget denne vurdering, og fordi det ikke kan afvises, at denne mangel har haft betydning for udfaldet af afgørelsen, finder Planklagenævnet, at der er tale om en væsentlig retlig mangel, og at afgørelsen derfor er ugyldig for så vidt angår disse dokumenter.

Planklagenævnet bemærker desuden, at kommunen over for anmoderen om aktindsigt skal oplyse om alle de dokumenter, som undtages helt eller delvist.

Det er ikke tilstrækkeligt, at det kan udledes af en aktliste.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ophæver Ikast-Brande Kommunes afgørelse af 18. maj 2021 om aktindsigt i forhold til 4 dokumenter (3640864#0, 3648963#0, 3568585#0 og 3616519#0), og hjemviser denne del af sagen til fornyet behandling i kommunen. Nævnet kan ikke give medhold i forhold til 2 af dokumenterne (3419850#0 og 3643381#0).

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.¹¹ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

3.5. Bemærkninger til den nye behandling af sagen

Planklagenævnet gør opmærksom på, at kommunens nye behandling af sagen skal ske i overensstemmelse med følgende:

- Kommunen skal i forhold til dokumentnr. 3640864#0 og 3648963#0 foretage en konkret vurdering af, om der er grundlag for udlevering af de passager, som ikke indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, efter 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 2, og/eller miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 eller meroffentlighedsprincippet.
- Kommunen skal i forhold til dokumentnr. 3568585#0 og 3616519#0 foretage en konkret vurdering af, om der er grundlag for udlevering af passager efter 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, og/eller miljøvurderingslovens § 2, stk. 3, eller meroffentlighedsprincippet.
- Hvis kommunen fortsat vurderer, at der ikke kan meddeles aktindsigt i dokumenterne, skal kommunens afgørelse ledsages af en konkret begrundelse for, hvorfor der ikke kan meddeles aktindsigt i dokumenterne.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse sendes til Ikast-Brande Kommune (sagsnr. 09.00.00-A53-81-20) samt til klageren som Digital Post.

¹¹ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

A handwritten signature in blue ink, reading "Anja B. Thuesen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'A' and 'B'.

Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand