

3. december 2021

Sagsnr.: 21/10821

DUGA-NH

AFGØRELSE

**i klagesag om Randers Kommunes afgørelse om aktindsigt i dokumenter
vedrørende sag om udstykning af tre grunde på ejendommen Gl. Lande-
vej, Randers SØ.**

Randers Kommune har den 24. marts 2021 givet aktindsigt i dokumenter ved-
rørende en sag om udstykning af tre grunde på ejendommen **A1**
som blev hjemvist af Planklagenævnet ved afgørelse af 7.
april 2020, samt kommunens afgørelse af 30. oktober 2020 vedrørende
samme forhold.

Planklagenævnet har modtaget en klage over afgørelsen.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen, idet dele af en intern e-mailkorrespon-
dance udleveres.

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

Afgørelsen er den 8. september 2021 påklaget til Planklagenævnet af en række beboere i området, der er repræsenteret ved advokat. Planklagenævnet modtog klagen den 22. september 2021 fra kommunen.

Klagerne navnlig anført, at det ikke er alt materiale, som er blevet udleveret i forbindelse med kommunens afgørelse om aktindsigt.

2. Sagens oplysninger

2.1. Forløbet før anmodningen om aktindsigt

Randers Kommune gav den 9. august 2019 afslag på genoptagelse af kommunens afgørelse af 10. februar 2016 om afslag på dispensation fra lokalplan nr. 185, Boligområderne Dybdalen, Gl. Landevej, Svends Dalen og Diget i Assentoft Øst, til udstykning af tre grunde på ejendommen A2

Randers Kommunes afgørelse blev den 3. august 2019 påklaget til Planklagenævnet af ejeren af ejendommen. Nævnet ophævede den 7. april 2020 kommunens afgørelse om afslag på genoptagelse og hjemviste sagen til fornyet behandling i kommunen.¹

Efter en fornyet behandling af sagen gav Randers Kommune den 30. oktober 2020 dispensation fra lokalplan nr. 185 til udstykning af tre grunde på ejendommen A2

Denne afgørelse er blevet påklaget til Planklagenævnet af en række beboere i området.

2.2. Anmodningen om aktindsigt

Klagerne anmodede den 17. marts 2021 Randers Kommune om aktindsigt.

Anmodningens fulde ordlyd:

Vedr. Aktindsigt angående Lokalplan nr.185 omkring udstykning på A3

Under henvisning til ovennævnte skal jeg hermed anmode om aktindsigt i Randers Kommunes behandling af omgørelse af Planklagenævnets afgørelse afsagt af den 7. april 2020 samt afgørelse afsagt af Randers Kommune af den 30. oktober 2020 på vegne mine klienter [...].

2.3. Afgørelsen, der er klaget over

Randers Kommune gav den 24. marts 2021 klagerne delvis afslag på aktindsigt i kommunens sag med sagsnr. 02.00.00-P25-17-18.

¹ Planklagenævnets sagsnr. 19/06209.

Det fremgår af sagen (aktlisten), at kommunen i forbindelse med aktindsigten udleverede dokumenter fra perioden 16. april 2020 til 2. november 2020, dvs. perioden efter nævnets afgørelse af 7. april 2020.

Randers Kommune undtog i den forbindelse et dokument i form af en intern e-mailkorrespondance fra aktindsigt med henvisning til den gældende offentlighedslovs² § 23, stk. 1, om undtagelse af interne dokumenter. Som begrundelse for afgørelsen anførte kommunen, at der er tale om et internt arbejdsdokument.

Kommunen anførte endvidere, at der i det undtagne dokument ikke er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger efter offentlighedslovens §§ 28-29. Ligesom kommunen anførte, at det undtagne dokument heller ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26.

Randers Kommune overvejede endvidere, om dokumentet og oplysningerne kunne udleveres efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Kommunen fandt imidlertid ikke fundet grundlag herfor. Kommunen vurderede, at klagerens interesse i dokumentets indhold vurderes at være begrænset, ligesom kommunen vurderede at hensynet til forvaltningens mulighed for at drøfte en sag internt vejer tungere i den konkrete sag.

Der er tale om et internt dokument, som ikke er sendt til Planklagenævnet i forbindelse med nævnets behandling af klagen over afgørelsen af 30. oktober 2020.

2.4. Kommunens bemærkninger til klagen

Randers Kommune anfører den 22. september 2021, at kommunen fastholder afgørelsen af 24. marts 2020.

Kommunen oplyser dog, at kommunen er blevet opmærksom på, at der i afgørelsen ikke er henvist til miljøoplysningslovens³ regler om aktindsigt. Det er Randers Kommunes vurdering, at kommunen i afgørelsen om aktindsigt har foretaget en konkret afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Kommune henviser til, at en sådan afvejning er foretaget i forbindelse med stillingtagen til meroffentlighedsprincippet.

Randers Kommune har den 4. og 5. november 2021 på foranledningen af Planklagenævnets sekretariat oplyst, at klagerne har fået udleveret alle de ønskede dokumenter for perioden fra nævnets afgørelse den 7. april 2020 og frem. Dog med undtagelse af det interne dokument, som er undtaget fra aktindsigt.

² Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

³ Lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

3. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1. Planklagenævnets kompetence

Afgørelser om *partsaktindsigt* kan påklages særskilt til den myndighed som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, jf. § 16, stk. 4, i forvaltningsloven fra 2014⁴.

Afgørelser om *aktindsigt for offentligheden* kan påklages særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, jf. § 37, stk. 1, i offentlighedsloven fra 2013⁵.

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. 6.

Planklagenævnet er klageinstans i forhold til kommunernes afgørelser efter planloven, jf. planlovens § 58, herunder afgørelser om dispensation fra lokalplan.⁶

Klagerne har anmodet om aktindsigt i en sag om dispensation fra en lokalplan. 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).⁷

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 2013 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.

Randers Kommunes afgørelse om aktindsigt af 24. marts 2021 er truffet efter offentlighedsloven. Kommunen har dermed vurderet, at klagerne ikke er part

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

⁵ Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

⁶ Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020.

⁷ Miljøoplysningsloven henviser til lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 om forvaltningsloven (de tidligere gældende regler i forvaltningsloven).

i sagen. Dette er ubestridt af klagerne.

Planklagenævnet lægger derfor til grund, at klagerne ikke er part i den sag, der er anmodet om aktindsigt i.

Anmodningen om aktindsigt skulle således enten behandles efter offentlighedsloven fra 2013 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.

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 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) [...]*
- 5) [...]*
- 6) [...]*

Planklagenævnet har i denne sag overvejet, om kommunens sag om dispensation fra lokalplan nr. 185, Boligområderne Dybdalen, Gl. Landevej, Svends Dalen og Diget i Assentoft Øst, 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.⁸

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.

Det er Planklagenævnets vurdering, at de oplysninger, der i sagen om dispensation fra lokalplan nr. 185, udgør miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand, og at anmodningen om aktindsigt derfor som udgangspunkt skal behandles efter miljøoplysningslovens regler. Nævnet har herved lagt vægt på, at en dispensation til udstykning af en ejendom er et forhold, som vil kunne påvirke miljøelementerne, herunder jord og landskaber, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1, jf. nr. 3.

3.3. Planklagenævnets vurdering

3.3.1. Regler om ekstrahering og vurdering efter § 2, stk. 3

Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. lov om offentlighed i forvaltningen, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1.

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. § 7 i 1985-offentlighedsloven.

Oplysninger i et internt dokument om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles (ekstraheringspligt), jf. § 11, stk. 1, i 1985-offentlighedsloven.

⁸ 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 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).

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 § 7, 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 § 7 skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

3.3.2. Det undtagne dokument og kommunens afgørelse

Det undtagne dokument består af en intern e-mailkorrespondance i forbindelse med den politiske behandling af sagen om udstykningen.

Korrespondancen omfatter dels faktuelle afsnit, jf. nedenfor, dels interne vurderinger og passager i forbindelse med intern orientering og vejledning af et byrådsmedlem i relation til sagen.

Randers Kommune har truffet afgørelse om aktindsigt efter reglerne i den gældende offentlighedslov, og kommunen har i den forbindelse vurderet, om kommunen ville give meroffentlighed efter § 14 i 2013-offentlighedsloven.

Reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., adskiller sig imidlertid på en række punkter fra reglerne om meroffentlighed. Kriterierne efter § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., indgår således ikke i reglerne om meroffentlighed. Desuden indebærer bestemmelserne i § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., ikke blot en pligt til, at myndigheden *overvejer* at give indsigt, og en ret til, at myndigheden *kan give indsigt*, men en egentlig *pligt til at give indsigt*, hvis den konkrete afvejning efter § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., falder ud til fordel for at udlevere dokumenter. Planklagenævnet bemærker således, at en henvisning til eller vurdering efter meroffentlighedsprincippet således ikke er tilstrækkeligt.

Kommunen har i forbindelse med revurderingen af nærværende klagesag også henvist til reglerne i miljøoplysningsloven, men kommunens nærmere vurdering i forhold til ovenstående fremgår ikke, og kommunens afgørelse lider således af en retlig mangel.

Planklagenævnet har nedenfor vurderet, om denne mangel bør føre til en ophævelse af afgørelsen og hjemvisning til fornyet behandling.

3.3.3. Interne vurderinger og vejledning

Planklagenævnet finder efter en gennemgang af passagerne med interne vurderinger og vedrørende vejledning af et byrådsmedlem, at det kan afvises, at den manglende (udtrykkelige) konkrete afvejning efter miljøoplysningsloven har haft betydning for udfaldet af afgørelsen. Nævnet finder derfor ikke i den

konkrete sag grundlag for at ophæve og hjemvise afgørelsen i forhold til denne del af korrespondancen.

Der er således tale om passager, hvor klare hensyn til kommunens interne beslutningsproces og kommunens mulighed for at orientere og vejlede byrådsmedlemmer i forbindelse med deres hverv, gør sig gældende, ligesom dette hensyn efter nævnets opfattelse vejer tungere end offentlighedens interesse i en udlevering.

3.3.4. Faktuelle afsnit

I den interne e-mailkorrespondance indgår to afsnit, som efter Planklagenævnets opfattelse er omfattet af reglerne om ekstraheringspligt. Nævnet antager, at passagerne er undtaget, fordi oplysningerne under alle omstændigheder ville kunne sammenstykkedes af de øvrige dokumenter i sagen.

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal der imidlertid ske en konkret afvejning af, om der alligevel skal ske udlevering af sådanne faktuelle oplysninger. En sådan afvejning fremgår ikke af afgørelsen eller kommunens bemærkninger i klagesagen.

Planklagenævnet har overvejet, om afgørelsen bør ophæves i forhold til den interne korrespondance og hjemvises til fornyet behandling i kommunen med henblik på, at kommunen kan foretage denne afvejning.

Klagesagen i forhold til afgørelsen af 30. oktober 2020 ligger imidlertid aktuelt til behandling i Planklagenævnet, og nævnet finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at aktindsigtssagen afgøres hurtigst muligt. Nævnet finder det desuden ud fra afsnittenes karakter ubetænkeligt, at nævnet træffer endelig afgørelse i forhold til disse passager uden forudgående fornyet behandling i kommunen.

Planklagenævnet træffer herefter afgørelse om, at følgende afsnit udleveres efter reglerne om ekstrahering og efter en konkret vurdering efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, idet nævnet ikke finder, at der i den konkrete sag er et beskyttelseshensyn, som overstiger klagerens interesse i en udlevering:

”Sagen drejer sig indholdsmæssigt om en ansøgning om udstykning i As-sentoft. Den var på engang i 2016, hvor forvaltningen indstillede til mtu, at der blev givet tilladelse til dispensation fra lokalplanen. Udvalget valgte ikke at dispensere. Begrundelsen i afgørelsen blev hensynet til naboerne. Ansøger har så sidenhen søgt igen og dernæst klaget over, at vi ikke ville genoptage sagen fra forvaltningens side. Ansøgers argument var, at der var sket udskiftning i naboerne (og et andet politisk flertal). Planklagenævnet sendte afgørelsen om ikke at genoptage sagen tilbage, da de mente, at nye naboer faktisk var nye oplysninger, som foranlediger genoptagelse af sagen.

Naboerne mener så ikke, at der er nye oplysninger.”

”Sagen drejer sig om, at der er en grundejer, der ønsker dispensation til at udstykke 3 nye matrikler fra sin ejendom. Grundlæggende mente forvaltningen ikke, der var problemer i dette, da der blev ansøgt om det i 2016. Men forvaltningens indstilling blev ikke fulgt af MTU, der således gav afslag på dispensation, alene begrundet i, at naboerne var imod det. Grundejeren søgte om genoptagelse af sagen et par år efter, med den begrundelse, at der var fraflyttet nogle af de naboer, der var modstandere, samt at der var et nyt byråd (med en nyt flertal). [...] Forvaltningen afviste i første omgang at genoptage sagen, da vi ikke fandt, at de nye oplysninger væsentlige nok til at begrunde en genoptagelse.”

3.3.5. Yderligere materiale

For så vidt angår klagepunktet om, at det ikke er alt materiale, som er udleveret i forbindelse afgørelsen om aktindsigt, bemærker Planklagenævnet, at nævnet opfatter aktindsigtsanmodningen på den måde, at den alene vedrører perioden efter Planklagenævnets afgørelse af 7. april 2020.

Nævnet henviser til, at retten til aktindsigt i dokumenter kun omfatter eksisterende dokumenter, jf. 2013-offentlighedslovens § 7, stk. 1, og miljøoplysningslovens § 2, stk. 1.

Randers Kommune har oplyst, at klagerne har modtaget kopi af alt materiale i sagen efter 7. april 2020, dog med undtagelse af ovennævnte interne korrespondance, og at der således ikke eksisterer mere materiale, som er omfattet af klagernes anmodning om aktindsigt.

Planklagenævnet finder ikke ud fra sagens oplysninger grundlag for at antage, at dette ikke er korrekt, og at Randers Kommune dermed har overtrådt reglerne om aktindsigt ved ikke at udlevere yderligere materiale.

3.4. Planklagenævnets afgørelse

Planklagenævnet ændrer Randers Kommunes afgørelse af 24. marts 2021 om aktindsigt, idet de ovenfor citerede passager udleveres.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.⁹ 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.

⁹ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse sendes til Randers Kommune (j.nr. 01.02.05-A53-1-21) samt til klagerne og disses eventuelle repræsentant (j.nr. 13-221612) som Digital Post.

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



Anja Bergman Thuesen
Stedfortrædende formand