

Emilie Ekeberg
Nørregade 18, 4.
1165 København K
ee@danwatch.dk

14. november 2023
J.nr. 2023 - 6008

**Sekretariatet for
Ekspertgruppen for grøn
skattereform**
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

Svar på spørgsmål vedr. afgørelse om aktindsigt

Kære Emilie Ekeberg

Du har ved henvendelse af 4. august 2023 anmodet sekretariatet for Ekspertgruppen for en Grøn skattereform om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil hermed gerne anmode om aktindsigt i:

- 1. Al skriftlig kommunikation mellem Ekspertgruppen for en Grøn skattereform og henholdsvis Landbrug & Fødevarer, Seges Innovation, Danish Crown, Arla og DLG vedrørende en CO2 afgift for landbruget.*

Anmodningen omfatter også andre emner, der er omtalt i dokumenter, der har oplysninger og vurderinger af CO2 afgift for landbruget.

- 2. En oversigt over afholdte møder mellem Ekspertgruppen for en Grøn skattereform og henholdsvis Landbrug & Fødevarer, Seges Innovation, Danish Crown, Arla og DLG vedrørende en CO2 afgift for landbruget inklusiv notater fra disse møder.”*

Sekretariatet traf den 22. august 2023 afgørelse om ikke at imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Du klagede ved brev af 24. august 2023 til Folketingets Ombudsmand over sekretariatets afgørelse af 22. august 2023. Ved brev af 4. september 2023 orienterede Ombudsmanden sekretariatet om din klage og sendte denne samt bilag til sekretariatet med henblik på, at sekretariatet kunne få lejlighed til at forholde sig til din klage.

Ombudsmanden orienterede dig ved brev af 4. september 2023 om sin videresendelse af din klage til sekretariatet.

Sekretariatet har følgende bemærkninger til din klage til Ombudsmanden:

1) Vedr. ”lovgivningssag”

Du har i din klage af 24. august 2023 til Ombudsmanden anført følgende:

Miljøoplysningsloven henviser til den tidligere offentlighedslov. Udvidelsen af undtagelsen for lovgivningssager, der skete i bemærkninger til 2013-loven gælder derfor ikke for aktindsigt i miljøoplysninger. Ifølge den kommenterede offentlighedslov af John Vogter, 3. udgave 1998 side 88 er formålet med undtagelsen for lovgivningssager at beskytte den politiske beslutningsproces. "Sagsbegrebet må afgrænses snævert, og således, at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces." Kommunikationen mellem ekspertgruppen og organisationer og mødeaktiviteten kan ikke betragtes som omfattet af sagsbegrebet i den gamle undtagelse."

Sekretariatet bemærker følgende:

Retsgrundlaget

§ 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985 har følgende ordlyd:

"Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget."

Anvendelsesområdet for § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985 er bl.a. beskrevet i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (herefter betænkningen), hvor følgende fremgår, s. 453 ff.:

"Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med andre, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har således karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning efter offentlighedslovens § 10, nr. 2, og skal derfor ses som et led i den samlede beskyttelse for den politiske beslutningsproces, jf. betænkning nr. 857/1978, side 115."

Det følger desuden af betænkningen, s. 457, at bestemmelsen alene finder anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Det følger samtidig af betænkningen, at det normalt må kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidskrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed.

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument indgår i en lovgivningssag efter offentlighedsloven af 1985, er i almindelighed, om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, jf. betænkningen, s. 459. Det er dog ikke afgørende, hvordan dokumenterne er journaliseret, og en lovgivningssag kan således godt omfatte flere særskilte sager i myndighedernes journalssystem, jf. Miljøoplysningsloven med kommentarer, s. 299, der også henviser til FOB 2019-12.

I FOB 2019-12 anmodede en journalist om aktindsigt i materiale om projektet om anlæg af den kunstige ø Lynetteholmen. Det var Statsministeriets opfattelse, at nogle af de efterspurgte dokumenter indgik i en sag om lovgivning og dermed var undtaget fra aktindsigt. Ministeriet fandt, at der var tale om en lovgivningssag, fordi det var en forudsætning for,

at anlægsprojektet om Lynetteholmen kunne gennemføres, at der blev fremsat en række lovforslag. Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at projektet om anlæg af den kunstige ø Lynetteholmen var en lovgivningssag efter offentlighedsloven af 1985. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at lovforslaget ikke kunne forventes at blive fremsat inden for nær fremtid, da et omfattende lovgivningsprojekt kan være tidskrævende, uden at projektet af den grund falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

Faktuelle forhold

Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform blev nedsat på baggrund af Aftale om grøn skattereform af 8. december 2020 mellem den daværende regering (Socialdemokratiet) og Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Med aftalen blev det besluttet at gennemføre en grøn skattereform i to faser. Af aftalen fremgår det, at der skulle nedsættes en ekspertgruppe, ”som skal udarbejde forslag til udformning af en ensartet CO₂e-regulering i anden fase.” Ekspertgruppens formål er således at formulere anbefalinger til regulering, der skal bidrage til at indfri den danske 70-pct. målsætning.

Ekspertgruppen afgav den 8. februar 2022 sin første delrapport med anbefalinger om en ensartet CO₂-afgift på industri mv. Rapporten er offentligt tilgængelig på Skatteministeriets hjemmeside: [Ekspertgruppen for en grøn skattereform - 1. delrapport | Skatteministeriet \(skm.dk\)](#).

Ekspertgruppens anden delrapport – der skal indeholde en vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis en reguleringsløsning for landbrugssektoren, en tilskudsløsning inden for EU's landbrugsstøtte og en CO₂e-afgift for denne sektor eller en kombination af disse, samt mulige tiltag for omkostningseffektiv regulering af landbruget, som adresserer CO₂e-udledninger og øvrige eksternaliteter – er endnu ikke afgivet.

Med udgangspunkt i ekspertgruppens anbefalinger i første delrapport indgik den daværende regering (Socialdemokratiet) den 24. juni 2022 en Aftale om grøn skatteform for industri mv. med Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti. Aftalen vedrører blandt andet ændringer af strukturen og satserne for energi-afgifterne og CO₂-afgiften og kræver lovændringer. Et forslag til en detaljeret udmøntning af den politiske aftale, der har sit udgangspunkt i anbefalingerne fra ekspertgruppen, vil snarest blive forelagt regeringen, og det er forventningen, at aftalepartierne herefter vil blive inddraget i arbejdet.

Lovforslag til udmøntning af den politiske aftale forventes fremsat i Folketingssamlingen 2023/24.

Vurdering

Lovgivningssager er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt. i offentlighedsloven af 1985. Det er vurderingen, at de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning er udarbejdet til brug for en lovgivningssag.

Ekspertgruppen blev således nedsat for at komme med anbefalinger til, hvordan en høj og ensartet CO₂-afgift kan tilvejebringes med henblik på at opfylde 70 pct.- målsætningen, og det har fra arbejdets begyndelse stået klart, at indførelse af en høj og ensartet CO₂-afgift ville kræve lovændringer.

Lovgivning er en forudsætning for gennemførelsen af ekspertgruppens anbefalinger, og det materiale, der bliver og er blevet udarbejdet i regi af ekspertgruppen, skal netop kunne implementeres og administreres i overensstemmelse med bl.a. energibeskatningsdirektivets regler, statsstøttere reglerne mv, og materialet indeholder derfor flere overvejelser om indretning af lovgivning.

I forhold til den tidsmæssige udstrækning bemærkes, at arbejdet med at indføre en ensartet og høj CO₂-afgift kontinuerligt har været i gang siden indgåelse af den politiske aftale den 8. december 2020. Der er således ikke tale om, at ”arbejdet har ligget stille undervejs” for senere at indgå i en lovgivningssag. Der er derimod tale om et omfattende arbejde, der kræver komplicerede økonomiske beregninger, der til stadighed har skullet holdes op mod antallet af forventede CO₂-reduktioner, juridiske vurderinger og mulighed for implementering, herunder systemunderstøttelse. Hertil kommer naturligvis inddragelse af hensynet til de erhvervsmæssige konsekvenser.

Det er således Sekretariatets vurdering, at de dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

2) Vedr. ”emissionsoplysninger”

Du har i din klage af 24. august 2023 til Ombudsmanden anført følgende:

Oplysninger om CO₂-belastning handler om emissioner, og her fastslår EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, at retten til aktindsigt er praktisk talt undtagelsesfri jf. afslutningen på art. 4, stk. 2. Den undtagelsesfri adgang til oplysninger om emissioner gælder både oplysninger om faktiske og forudsigelige emissioner. Oplysninger om emissioner, der udveksles mellem ekspertgruppen og interesseorganisationer kan ikke undtages jf. EU-direktivet art. 4, stk. 2, der ikke indeholder undtagelse for lovgivningssager.

Sekretariatet bemærker følgende:

Retsgrundlag

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at:

”Bestemmelserne i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen (...) finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i 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.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, indebærer, at bl.a. undtagelsesbestemmelserne i § 10, stk. 1, nr. 1-4, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen af 1985, ikke kan

anvendes på ”oplysninger om emissioner til miljøet”, hvis det vil stride mod artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Hverken miljøoplysningsloven eller miljøoplysningsdirektivet indeholder dog en definition eller nærmere beskrivelse af begrebet ”emissioner til miljøet”.

Ifølge forarbejderne til miljøoplysningsloven omfatter begrebet ikke blot faste, flydende eller luftmæssige udledninger, men tillige støj og vibrationer. Med emissionsoplysninger menes således udledninger af en hver art til vand, jord, luft og undergrund.

EU-Domstolen har i sag C-673/13 P og C-442/14 forholdt sig til emissionsoplysningsbegrebet. EU-Domstolen udtalte bl.a., at det ikke var påkrævet, at der var tale om faktiske emissioner, såfremt der var tale om forudsigelse emissioner under normal eller realistisk brug. I forlængelse heraf fastslog EU-Domstolen, at emissioner af hypotetisk karakter *ikke* var omfattet af emissionsoplysningsbegrebet.

Den sag, der er anmodet om aktindsigt i, indeholder en række oplysninger om emissioner, som udgør hypotetiske skøn, som endnu ikke indgår i et lovforslag.

Da der desuden ikke foreligger en endelig rapport eller en aftale, er der fortsat større usikkerhed om, hvad lovforslaget vil indeholde, og der er således endnu ikke tale om reelle og forudsigelige emissioner, som vil ske som følge af *Aftale om grøn skattereform (2020)*. Der vurderes derfor ikke at være tale om oplysninger omfattet af emissionsoplysningsbegrebet.

3) Vedr. afvejning mellem offentlighedens interesser og beskyttelseshensyn

Du har i din klage af 24. august 2023 til Ombudsmanden anført følgende:

”I afslaget er der ikke foretaget en egentlig afvejning mellem offentlighedens interesser og beskyttelseshensyn, som miljøoplysningsloven kræver. Der bemærkes til, at materialet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter og at sekretariatet skal have mulighed for at overveje indretningen af lovgivningen ”uden at risikere at andre gennem offentlighedsloven har adgang til disse.” Disse argumenter stemmer ikke med miljøoplysningsreglernes formål. Det fremgår af Aarhuskonventionen og EU-direktivet, at reglerne netop har til formål at give offentligheden indsigt i beslutningsprocesser.”

Sekretariatet bemærker følgende:

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at:

”I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i love om offentlighed i forvaltningen (...), skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i love om offentlighed i forvaltningen (...) skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde (...).”

Bestemmelsen indeholder to afvejningsregler. For det første er det i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt. fastsat, at en myndighed, der kan afslå en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger efter 1985-offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (§§ 2, 7, 10, 12, stk. 1, og § 13, stk. 1), skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering (konkret afvejningsregel). I forlængelse heraf er det i § 2, stk. 3, 2. pkt., fastsat, at de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens af 1985 skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i at få udleveret miljøoplysningerne offentliggøres i det enkelte tilfælde (generel afvejningsregel), jf. Miljøoplysningsloven med kommentarer, s. 104.

Som det fremgår af afgørelsen af 22. august 2023, har sekretariatet efter en konkret afvejning efter § 2, stk. 3, 1. pkt., i miljøoplysningsloven, vurderet, at sagen bør undtages efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985, da der er tale om en lovgivningssag, som indeholder en lang række overvejelser af bl.a. juridisk, økonomisk og administrativ karakter.

Sekretariatet har lagt vægt på, at materialet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, herunder forskellige økonomiske beregninger sammenholdt med fx antallet af CO₂-reduktioner, der kan opnås herved; overvejelser om forskellige modeller eller indretningers medholdelighed med fx EU's statsstøtteregele eller energibeskatningsdirektivet, afdækning af mulighed for systemunderstøttelse, datakilder mv.

Sekretariatet skal have mulighed for at udarbejde dokumenter med overvejelser om indretning af lovgivningen, herunder administreringen og den konkrete udformning af lovgivning, uden at risikere at andre gennem offentlighedsloven har adgang til disse. Derfor har sekretariatet vurderet, at de hensyn, der taler for undtagelse af lovgivningsager efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt. i det konkrete tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i en udlevering må vige herfor. Sekretariatet har fortolket undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt. i offentlighedsloven af 1985 restriktivt, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

Sekretariatet her derefter foretaget en meroffentlighedsvurdering. Efter § 4, stk. 1 sidste pkt. i offentlighedsloven af 1985 kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Sekretariatet vurderer ikke, at der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i § 4, stk. 1, 2. pkt., i sagen, jf. § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven.

Sekretariatet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985, om behovet for ikke at offentliggøre forberedelsen af lovgivningsinitiativer, da der heri kan indgå overvejelser af mere foreløbig karakter, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt. Sekretariatet lægger i den

forbindelse vægt på, at de hensyn, der gør sig gældende efter afvejningen efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 også er gældende i forbindelse med meroffentlighedsvurderingen. Hensynet til lovgivningsprocessen i den konkrete sag vurderes dermed at veje tungere end offentlighedens interesse i at få aktindsigt i de pågældende dokumenter.

4) Vedr. aktindsigt i 2. delrapport

Du har bemærket følgende:

"Retten til aktindsigt omfatter bl.a. den 2. delrapport, uanset at den ikke er offentliggjort. Aktindsigten må omfatte oplysninger om faktiske forhold og overvejelser om lovgivning, der er udvekslet mellem sekretariatet og interesseorganisationer."

Sekretariatet bemærker følgende:

Der henvises til svar på spørgsmål 1.

5) Vedr. aktindsigt i mødeaktiviteter

Du har bemærket følgende:

"Desuden mener vi at oplysninger om mødeaktivitet vil være omfattet af Miljøoplysningslovens bestemmelser. Denne del af aktindsigten er ikke realitetsbehandlet."

Sekretariatet bemærker følgende:

Da Ekspertgruppen for en Grøn skattereforms deltagelse i møder mv. sker med henblik på ekspertgruppens udførelse af de i *Aftale om grøn skattereform (2020)* nævnte opgaver, jf. svar på spørgsmål 1, er det sekretariatets vurdering, at dokumenter vedrørende mødeaktiviteter, er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt og dermed er undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt. i offentlighedsloven af 1985.

6) Vedr. aktliste

Du har bemærket følgende:

"Vi har udover de aktuelle dokumenter udbedt os en aktliste, som vi fortsat mener at have ret til."

Sekretariatet bemærker følgende:

I sager om lovgivning er sagens aktliste ligeledes undtaget fra aktindsigt. Dette følger bl.a. af betænkningens s. 335, hvor det fremgår, at i sager om lovgivning har den aktindsigtssøgende ikke et selvstændigt krav på aktindsigt i aktlisten.

7) Vedr. ekstraheringspligt

Du har bemærket følgende:

"Der er evt. også en ekstraheringspligt som er tilsidesat."

Sekretariatet bemærker følgende:

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1 i offentlighedsloven af 1985 gælder for oplysninger i dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 7 og 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Det forhold, at ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, i offentlighedsloven af 1985, alene gælder i forhold til de dokumenttyper, der er nævnt i bestemmelsen, indebærer, at ekstraheringspligten ikke gælder i forhold til dokumenter, der kan undtages, fordi de indgår i en sag, der kan undtages fra aktindsigt efter § 2 i offentlighedsloven af 1985, jf. Miljøoplysningsloven med kommentarer s. 432.

Som nævnt ovenfor har sekretariatet vurderet, at sagen bør undtages efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven af 1985, da der er tale om en lovgivningssag. Der er derfor sekretariatets vurdering, at der ikke vil skulle foretages ekstrahering fra sagens dokumenter.

Med venlig hilsen

Emma Sommer Degn