

NOU

Norges offentlige utredninger **2001:2**

Retten til miljøopplysninger

Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 30. oktober 1998.
Avgitt til Miljøverndepartementet 19. desember 2000.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Miljøverndepartementet

Lovutvalget for miljøinformasjon ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. oktober 1998 for å vurdere behovet for lovendringer for å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon.

Utvalget legger med dette fram sin utredning med forslag til lov om retten til miljøopplysninger.

Oslo 19. desember 2000

Hans Petter Graver Leder Leder

Line Andersen

Kjersti Flåthen

Yngve Sjøgreen Foss

Helge Fredriksen

Trygve Hallingstad

Tom Hugo-Sørensen

Ina Cath. Lindahl

Anne Helene Lindseth

Tonje Meinich

Evy Buverud Pedersen

Steinar K. Storelv

Bodil Stueflaten

Jan M. Vevatne

Ellen Hov Aanæs

Sigrid Anderssen Cabot

Knut F. Kroepelien

Les fruits sont à tous, la terre n'est à personne.

Rousseau (1712-1778)

*Fruktene tilhører alle,
jorden tilhører ingen.*

Ordforklaringer

AREALIS	Fylkesvise AREALinformasjonsSystemer
Cartagena-protokollen	Cartagena-protokollen om biosikkerhet til konvensjonen om biologisk mangfold av 29. januar 2000
Direktivforslaget	Forslag til Europaparlaments- og Rådsdirektiv om allmennhetens tilgang til miljøopplysninger COM (2000) 402 final
DN	Direktoratet for naturforvaltning
EMAS	Eco-Management and Assessment Scheme
GIS	Geografisk informasjonssystem
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
INKOSYS	INformasjonKOntrollSYstem
IPPC-direktivet	Rådsdirektiv 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning
KU	Konsekvensutredning
Miljøinformasjonsdirektivet	Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
Seveso-direktivet	Rådsdirektiv 96/82/EF om kontroll med farene for større ulykker med farlige stoffer
SFT	Statens forurensningstilsyn
Utredningsinstruksen	Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget av 18. februar 2000
Århus-konvensjonen	UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet av 25. juni 1998

Kapittel 1

Sammendrag

Lovutvalget for miljøinformasjon ble opprettet ved kongelig resolusjon av 30. oktober 1998 og avleverte sin innstilling 19. desember 2000. Utvalget har hatt 15 medlemmer og vært ledet av professor Hans Petter Graver, Senter for Europarett, senere ARENA, Universitetet i Oslo.

Miljøopplysninger omfatter både opplysninger om naturmiljøets tilstand og om aktiviteter som kan påvirke miljøet. Utvalgets tema er den retten allmennheten – enhver borger – har til å få tilgang til miljøopplysninger. Med rett menes både en rett til å kreve opplysninger og en rett til å bli informert når det er behov for det. Plikten til å gi miljøopplysninger kan hvile både på private og offentlige aktører.

Retten til miljøinformasjon ble nedfelt i Grunnloven § 110 b i 1992.

Retten til miljøinformasjon har kommet stadig sterkere til uttrykk i internasjonal miljørett. UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århus-konvensjonen) er det mest omfattende internasjonale regelverket. Videre finnes det flere EU-regelverk som inneholder bestemmelser om allmennhetens rett til miljøopplysninger. For utvalgets arbeid har særlig Rådskonferensdirektiv 90/313/EØF om fri tilgang til miljøinformasjon (miljøinformasjonsdirektivet) stått sentralt. EU-kommisjonen presenterte et forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv juli 2000 (direktivforslaget).

Det ligger en rekke hensyn bak allmennhetens rett til miljøinformasjon. Ett hensyn er idéen om at allmennheten har en berettiget interesse av å få kunnskap om hvordan fellelesskapets ressurser utnyttes. Åpenhet fremmer videre legitimitet og tillit og gjør det mulig for allmennheten å føre «kontroll» med private og statlige aktører. Demokratihensynet står også sentralt. Tilgang til miljøopplysninger gjør videre miljøbevisste markedsaktører i stand til å handle i tråd med sin overbevisning og gjør det lettere for den enkelte å verne seg mot helse- og miljøskader.

Både offentlige og private hensyn kan tale for å innskrenke retten til miljøopplysninger. Særlig aktuelt er hensynet til informasjonsformidlerens arbeids- og kostnadsbyrde, vern av forretningshemmeligheter og behovet for like konkurransevilkår nasjonalt og internasjonalt. I enkelte tilfeller kan det dessuten være behov for å bevare taushet av hensyn til miljøet selv, f.eks. hekkelasser til truede fuglearter.

Utvalgets forslag bygger både på en vurdering av krav i Grunnloven § 110 b, Århus-konvensjonen, miljøinformasjonsdirektivet, direktivforslaget og andre internasjonale regelverk, og på konkrete vurderinger av hvilke endringer i lovverket som bør gjennomføres for at de hensynene som er skissert ovenfor, skal bli oppfylt. Grunnloven legger føringer på vurderingen av retten til å kreve opplysninger om miljøpåvirkningen fra offentlige og private virksomheter. Århus-konvensjonen har størst betydning for vurderingen av retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Hovedprinsipper for hvem som bør informere allmennheten

Utvalget mener at det som et hovedprinsipp bør legges til grunn at den enkelte er ansvarlig for å informere om egen virksomhet og dens betydning for miljøet. Dette prinsippet er i tråd med det generelle prinsippet om at den som gjør noe som belaster miljøet, må betale de kostnadene som er forbundet med dette. En forutsetning for at en virksomhet skal kunne ta ansvar for egen miljøpåvirkning, er at den har kunnskap om denne. En naturlig følge av dette er at virksomheten samtidig bør ha et ansvar for å gi opplysninger til allmennheten om miljøpåvirkningen.

For forvaltningen vil dette prinsippet innebære en plikt til å informere om miljøvirkningene av egne vedtak i forbindelse med myndighetsutøvelse. Denne plikten vil påligge alle sektorer innen forvaltningen. For at tilgangen til miljøopplysninger skal ha en demokratisk funksjon, er det viktig at opplysninger gis under beslutningsprosessene.

Utvalget finner at det ikke er mulig å følge dette prinsippet fullt ut. For å sikre at det utarbeides oversiktsinformasjon må det offentlige ha et overordnet ansvar, jf. kap. 11. Ved akutte miljøproblemer bør den ansvarlige for krisehåndteringen også ha hovedansvaret for informasjonsformidlingen, ikke den enkelte virksomheten, jf. kap. 13.

Miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Utvalget har gjennomgått eksisterende regler om plikten til å ha kunnskap om, og til å gi opplysninger om miljøpåvirkning av egen virksomhet. Regnskapsloven og produktkontrollloven er sentrale. Disse lovene gir imidlertid ikke noe klart grunnlag for at allmennheten kan kreve opplysninger om miljøpåvirkningen av offentlige eller private virksomheter.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en generell bestemmelse om rett til å kreve opplysninger om de forholdene ved virksomheten som har vesentlig betydning for miljøet. Bestemmelser om dette er tatt inn i den foreslåtte loven om retten til miljøopplysninger. Også virksomheter som i dag faller utenfor regnskapsloven, f.eks. kommuner, statlige etater og jordbruksvirksomhet, vil omfattes av forslaget. Utvalget foreslår at retten skal omfatte opplysninger om bl.a. forurensning, energiforbruk, avfallshåndtering, arealforvaltning, transport, forbruk av ressurser og støy.

Utvalget foreslår videre en særskilt bestemmelse i produktkontrollloven om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger om produkter. Bestemmelsen vil gjenspeile den eksisterende kunnskapsplikten i loven. Bestemmelsen omfatter opplysninger om hvorvidt produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, hvilke komponenter eller egenskaper dette er og hvordan produktet skal brukes for å unngå slik virkning.

Når det gjelder miljøpåvirkninger i produksjonsprosessen, foreslår utvalgets flertall at det kan kreves opplysninger om dette i den grad opplysningene er tilgjengelige og miljøforstyrrelsen er vesentlig. Det etableres ingen plikt til å ha kunnskap om slike virkninger, men flertallet foreslår at det etableres en plikt til å rette en forespørsel til foregående salgssledd når krav om slike opplysninger gjøres gjeldende. Et mindretall i utvalget støtter ikke forslaget om å

lovfeste rett til å få opplysninger om produkters helseskader og miljøforstyrrelser i produksjonsfasen.

Utvalget har gjennomgått eksisterende regler og praksis om miljøopplysninger i markedsføring og funnet at reglene ivaretar hensynet til å unngå villedende markedsføring basert på miljøargumentasjon. Utvalget foreslår derfor ikke særlige regler om dette.

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, er et sentralt element av retten til miljøopplysninger. Retten er slått fast i Århuskonvensjonen art. 4 og i miljøinformasjonsdirektivet.

Det er nær sammenheng mellom retten til å kreve miljøopplysninger og offentlighetsprinsippet som er velkjent i norsk forvaltning og lovfestet i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Felles for offentlighetsloven og de internasjonale reglene er at de regulerer allmenhetens rett til å kreve opplysninger fra det offentlige. Det er altså den som søker opplysningene, som er initiativtaker i kommunikasjonsprosessen ved å ta kontakt med myndighetene og spesifisere de ønskede opplysningene.

Offentlighetsloven oppfyller i hovedtrekk de ovennevnte internasjonale kravene til norsk rett. På enkelte punkter er det etter utvalgets vurdering behov for å styrke lovverket for å sikre en god gjennomføring av de internasjonale reglene. Utvalget foreslår derfor et nytt regelverk om retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer.

Reglene gjelder for *offentlige organer* som defineres videre enn offentlighetslovens *forvaltningsorgan*. Begrepet dekker bl.a. også rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra forvaltningen har til oppgave å tilby tjenester til allmenheten som kan ha vesentlig betydning for miljøet. Et mindretall i utvalget mener at det ikke bør stilles krav om at tjenestene kan ha *vesentlig* betydning for miljøet.

Reglene gjelder retten til å kreve tilgang til miljøopplysninger som *foreligger hos* offentlig organ. Dette omfatter både miljøopplysninger som et offentlig organ faktisk besitter, og opplysninger som en fysisk eller juridisk person oppbevarer på vegne av det offentlige organet.

Etter utvalgets forslag er det tilstrekkelig at den som krever opplysninger, sier hva man ønsker opplysninger om. Det vil som hovedregel være opp til det offentlige organet å finne fram til hvor opplysningene finnes. Et krav kan imidlertid avslås dersom det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder.

Utvalget foreslår at den som krever opplysningene, som hovedregel skal få opplysningene i den formen han eller hun ber om. Unntak kan gjøres dersom opplysningene er lett tilgjengelige i en annen form eller det er rimelig at opplysningene gis i en annen form eller et annet format. I sistnevnte tilfelle skal det gis en begrunnelse.

For å oppfylle kravene i de internasjonale reglene oppstiller lovforslaget et krav om at miljøopplysninger skal avgjøres innen fastsatte tidsfrister. Utvalgets flertall går inn for at avgjørelse skal tas snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt. Et mindretall i utvalget foreslår at normalfristen skal være en til tre virkedager og med en absolutt frist på åtte dager. I sær-

lige tilfeller kan fristen forlenges. Utvalgets flertall går inn for en forlengelse på to måneder, mens mindretallet foreslår 45 dager.

Utvalget foreslår noe strengere krav til avslag og begrunnelse enn hva som kreves av offentlighetsloven for å oppfylle forpliktelsene i Århus-konvensjonen.

Oversikt over miljøtilstanden

Utvalget har gjennomgått eksisterende regler og praksis når det gjelder offentlige myndigheters informasjon om miljøtilstanden. Det finnes i liten grad regler om dette i gjeldende lovverk. Statlige myndigheter har imidlertid gjennom arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner og Miljøstatus Norge, innledet et viktig arbeid for å sikre oversiktsinformasjon. Kommunene har i svært varierende grad satt i gang et tilsvarende arbeid på kommunalt nivå. Gjennom ulike rapporteringsordninger for kommunene foreligger det omfattende opplysninger som kan gi grunnlag for oversiktsinformasjon. I tillegg kan interesserte på eget initiativ skaffe seg oversiktsinformasjon ved å henvende seg til det offentlige.

Utvalgets flertall foreslår å lovfeste en plikt for offentlige myndigheter til å ha kunnskap om miljøtilstanden. Videre foreslås det en plikt til å stille disse miljøopplysningene til rådighet for og utbre dem blant allmennheten.

Et mindretall i utvalget går mot en slik lovfesting. Det pekes på at omfanget av kunnskap om miljøtilstanden og formidling av opplysninger om denne bør være gjenstand for offentlige myndigheters prioriteringer til enhver tid og derfor ikke bør lovfestes. Videre pekes det på at den foreslåtte lovfestingen vil være vanskelig å håndheve som rettsregel.

Deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

En sentral begrunnelse for allmennhetens rett til miljøopplysninger er at folk skal være i stand til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Dette ble også understreket av utenriks- og konstitusjonskomiteen ved behandlingen av Grunnloven § 110 b.

Retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser innebærer i korte trekk en rett til å få informasjon om at en sak er under behandling og opplysningene i saken, for deretter å få komme med innspill til saken.

Flere internasjonale konvensjoner inneholder bestemmelser om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser. Utvalget har først og fremst vurdert Århus-konvensjonen.

Prinsipielt mener utvalget at når man skal vurdere hvilke beslutningsprosesser allmennheten bør ha muligheten for å delta i, bør det bl.a. legges vekt på om saken har stor miljømessig betydning, om virkningene er særlig omstridte, eller om det haster å treffe vedtaket ut fra miljøhensyn.

Utvalget mener videre at det bør stilles følgende generelle krav til beslutningsprosesser som allmennheten skal delta i:

- Deltakelse må skje på de stadiene i prosessen hvor det er mulig å påvirke resultatet.
- Det må sikres at brede grupper i befolkningen gis anledning til å komme med innspill.

- Myndighetene bør aktivt informere om saken på en måte som sikrer at berørte interessegrupper får kunnskap om saken.
- Fristene for å komme med innspill må være så lange at det gis en reell mulighet for å komme med innspill i saken.
- Myndighetene må ha plikt til å vurdere innspillene fra allmennheten.

Med utgangspunkt i disse vurderingene har utvalget gjennomgått kravet til åpenhet i saksbehandlingen i en rekke regelverk. Utvalget har valgt å skille mellom de beslutningsprosessene som leder fram til enkeltvedtak, og de som leder fram til generelle beslutninger, slik som lover, forskrifter og planer.

Når det gjelder enkeltvedtak, finnes det i en rekke lover krav til allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessene.

Århus-konvensjonen stiller i art. 6 krav til allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser som knytter seg til tiltak og aktiviteter av en viss størrelse. Disse tiltakene er etter norsk rett omfattet av KU-reglene i plan- og bygningsloven, petroleumsloven og forurensningsloven. Saksbehandlingsreglene i de norske regelverkene på dette området synes i all hovedsak å oppfylle kravene i Århus-konvensjonen. Utvalget foreslår mindre endringer i de ovennevnte regelverkene for å sikre en god gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 6.

Utvalget er av den oppfatning at det også på andre områder kan være ønskelig å styrke allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser som gjelder enkeltvedtak.

Et mindretall i utvalget foreslår en bestemmelse i lov om retten til miljøopplysninger som sikrer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet.

Generelle beslutninger som treffes av statlige og kommunale myndigheter, vil på mange områder ha større betydning for miljøet enn enkeltvedtak, ved at de setter rammene for de enkeltvedtakene som kan treffes. Dette gjelder både lover, forskrifter, kommunal og statlig planlegging og beslutninger knyttet til statlig politikktutforming. Begrepet beslutning må forstås vidt, slik at det også omfatter planer og programmer som ikke nødvendigvis inneholder bindende vedtak, men f.eks. oversikt over mål og virkemidler.

Sentrale norske regelverk i relasjon til generelle beslutninger er utredningsinstruksen, forvaltningslovens regler om forskrifter og planreglene i plan- og bygningsloven.

Århus-konvensjonen art. 7 og 8 regulerer retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til planer, programmer og strategier og forskrifter og andre generelle, rettslig bindende regler som kan ha vesentlige miljøvirkninger. Reglene er så vagt formulert at de i stor grad overlater til statene å vurdere hvordan kravene bør gjennomføres.

Utvalget foreslår en generell bestemmelse om allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer. Utvalgets flertall mener at reglene skal gjelde for regelverk, planer og programmer som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet. Et mindretall i utvalget mener at det ikke bør være krav til at disse må ha *vesentlig* betydning for miljøet. Bestemmelsen er foreslått plassert i lov om retten

til miljøopplysninger. Bestemmelsen vil gi en god gjennomføring av art. 7 og 8 i Århus-konvensjonen.

Kriser – akutte miljøproblemer

Allmennheten og særlig lokalbefolkningens rett til å bli informert i tilfelle av miljøkriser er en sentral del av retten til miljøopplysninger. Informasjon er en forutsetning for å kunne verne seg mot følgene av en krise.

I relasjon til kriser vil det ikke være tilfredsstillende bare å operere med en plikt til å informere på forespørsel. Allmennheten har behov for å bli aktivt informert på ulike stadier.

For det første kan allmennheten ha interesse av å få informasjon om og muligheten til å delta i utformingen av beredskapsplaner for miljøkriser. Det stilles krav om dette i flere internasjonale regelverk. Utvalget foreslår at det i relevante lovverk stilles krav om dette. Hvordan deltakelse skal gjennomføres, bør avgjøres av fagmyndighetene, men det bør sees hen til de prinsippene utvalget har skissert i kap. 12.

For det andre vil det være viktig å informere lokalbefolkningen om potensielle farer for kriser i nærmiljøet. På dette punktet finnes det omfattende regler. Utvalget har derfor ikke kommet med konkrete lovforslag.

For det tredje ser utvalget det som helt sentralt at befolkningen får informasjon når en miljøkrise har inntrådt slik at nødvendige tiltak kan treffes for å verne seg selv, sin eiendom og miljøet. Det er viktig at man får informasjon tidlig og at informasjonen er korrekt, relevant og forståelig. Det finnes i dag ingen uttrykkelige bestemmelser om allmennhetens rett til å bli informert i tilknytning til en miljøkrise. Informasjonshåndteringen må inngå som en sentral del av beredskapsplanleggingen. Det finnes ikke noe helhetlig regelverk for beredskapsplanlegging som det ville være naturlig å plassere regler om informasjonsansvaret i. Utvalget har derfor ikke fremmet konkrete lovforslag.

Rettslige begrensninger i retten til miljøopplysninger

Retten til miljøopplysninger må tale innskrenkninger i tilfeller hvor andre legitime samfunnshensyn krever det. De internasjonale reglene om miljøinformasjon åpner alle for å gjøre visse begrensninger i retten til miljøopplysninger. Det finnes dessuten enkelte internasjonale regler som krever at det settes visse skranker for retten til miljøopplysninger.

Utvalget foreslår en henvisning til offentlighetslovens unntaksregler. Disse unntakshjemlene er relativt vide og enkelte av dem er lite praktiske i relasjon til miljøopplysninger. For å sikre at disse unntaksgrunnlagene ikke anvendes i større omfang enn det hensynene bak unntakene tilsier, foreslår utvalget følgende bestemmelser:

- Krav om at opplysningene ikke skal unntas, med mindre det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfellet. Denne bestemmelsen vil føre til en bedre gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 4.
- Krav om at det offentlige skal veie de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å gi tilgang til opplysningene, opp mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal opplysningene gjøres tilgjengelige. Denne

- bestemmelsen foreslås for å sikre en bedre gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 4.
- Krav om at opplysninger om visse forhold aldri kan nektes utlevert. Dette omfatter opplysninger om
 - a) helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning av miljøet,
 - b) produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, og om nødvendig en forklaring av årsaken til dem,
 - c) forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved produkter eller forurensning, og
 - d) ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på naturmiljøet.

Et mindretall i utvalget mener at ordet *forurensning* bør erstattes med *utslipp*.

- Bokstav a foreslås for å gjennomføre krav i Århus-konvensjonen.
- Krav om at i tilfeller hvor det kan nektes tilgang til deler av de opplysningene som etterspørres, skal de øvrige opplysningene utleveres, med mindre de ikke kan skilles fra de opplysningene det nektes tilgang til. Denne bestemmelsen er nødvendig for å sikre en korrekt gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 4.

I mange tilfeller kan det være særlig vanskelig å vurdere om en miljøopplysning utgjør en forretningshemmelighet som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller andre lover, og derfor må nektes utlevert. Fakta som kreves for å foreta en reell vurdering av lovens vilkår, er ofte ikke tilgjengelige for forvaltningen. For å sikre at forvaltningen treffer korrekte beslutninger og dermed sikrer rettssikkerheten både til den som krever opplysningene og den opplysningene gjelder, foreslår utvalget ett sett med regler om identifikasjons- og begrunnelsesplikt i relasjon til forretningshemmeligheter for den opplysningene gjelder.

Utvalget har vurdert forholdet mellom retten til miljøopplysninger, personvern og opphavsrett. Utvalget har kommet til at det ikke oppstår noen konflikt mellom personvernloven og loven om retten til miljøopplysninger. Loven om retten til miljøopplysninger kan imidlertid komme i konflikt med åndsverkloven. Utvalget mener prinsipielt at opphavsretsreglene ikke i unødvendig grad bør innebære en begrensning i allmennhetens rett til miljøopplysninger. Utvalget har på den andre siden observert at det kan ha ganske store konsekvenser for dagens organisering av innhenting og formidling av miljøopplysninger om retten til miljøopplysninger gikk foran åndsverkloven. Det vil også muligens komme i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse om at åndsverkloven skal ha forrang.

Klage og tvisteløsning

Utvalget foreslår at det etableres en egen uavhengig klagenemnd for de delene av utvalgets forslag som gjelder rett til å kreve opplysninger om miljøpåvirkninger av offentlige og private virksomheter. Det bør i forbindelse med en etablering vurderes å begrense kompetansen til å gjelde saker der krav rettes mot virksomheter som ikke er offentlige organer.

Forslaget gjenspeiler det behovet utvalget ser for en enkel og lett tilgjengelig ordning for å få prøvet spørsmål om miljøopplysninger av denne karak-

teren. Domstolsapparatet vil erfaringsmessig i liten grad bli benyttet i saker som gjelder retten til opplysninger. Utvalget foreslår at nemnda opprettes gjennom en særskilt avtale mellom staten, næringslivet og andre berørte. Utvalget foreslår at nemndas sekretariat knyttes til en eksisterende ordning for å redusere kostnadene ved ordningen. Nemndas saksbehandling bør være skriftlig. Avgjørelsene bør i første omgang være rådgivende og ikke gjenstand for tvangskraft.

Når det gjelder miljøopplysninger fra offentlige organer, foreslår utvalget at det eksisterende klagesystemet etter offentlighetsloven kommer til anvendelse med de tilpasningene som er nødvendige for å dekke rettssubjekter som i dag ikke omfattes av offentlighetsloven, og for å sikre fullstendig klagebehandling.

Økonomiske, administrative, miljømessige og andre vesentlige konsekvenser

Utvalget har fått gjennomført en uavhengig utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av de viktigste av utvalgets forslag. Utredningen av konsekvensene er forbundet med stor usikkerhet, og utredningen gir ikke noe klart svar på lønnsomheten av forslagene. Dette gjelder både de bedriftsøkonomiske forholdene og den samfunnsøkonomiske nytten av forslagene.

Utredningen konkluderer med at utvalgets forslag når det gjelder retten til opplysninger om miljøkonsekvenser av egen virksomhet, vil ha små økonomiske og administrative konsekvenser for de virksomhetene som i dag faller inn under regnskapslovens bestemmelser om årsberetning. For offentlige organer er tallfesting vanskelig, men det må påregnes en ikke ubetydelig økning av utgifter. Det er gjort særskilte vurderinger av forslaget vedrørende miljøopplysninger om produkter.

Når det gjelder endringene i reglene om deltakelse i offentlige beslutningsprosesser, konkluderer utredningen med at forslagene ikke vil ha store økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kapittel 2

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning

Lovutvalget for miljøinformasjon ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 31. oktober 1998. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Hans Petter Graver, Universitetet i Oslo, leder
- Underdirektør Kjersti Flåthen, Finansdepartementet
- Yngve Sjøgreen Foss, Norges Naturvernforbund
- Direktør Helge Fredriksen, Næringslivets hovedorganisasjon
- Avdelingsdirektør Trygve Hallingstad, Miljøverndepartementet
- Avdelingsdirektør Tom Hugo-Sørensen, Nærings- og handelsdepartementet
- Fagsjef Anne Helene Lindseth, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Lovråd giver Tonje Meinich, Justisdepartementet
- Førstesekretær Evy Buverud Pedersen, Landsorganisasjonen i Norge
- Avdelingsdirektør Erik Selgård, Forbrukerrådet
- Steinar K. Storelv, Kommunenes Sentralforbund
- Rådgiver Bodil Stueflaten, Kommunal- og regionaldepartementet
- Styreleder Jan M. Vevatne, Miljøheimevernet
- Trine Østlyngen, Aftenposten
- Informasjonsrådgiver Ellen Hov Aanæs, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, senere Barne- og familiedepartementet.

Erik Selgård ble i november 1999 erstattet av rådgiver Line Andersen. Trine Østlyngen ble i oktober 1999 erstattet av Sigmunn Lode, som igjen ble erstattet av organisasjonssekretær Ina Cath. Lindahl, Norsk Presseforbund i februar 2000.

Førstekonsulent Sigrid Anderssen Cabot, Miljøverndepartementet, har fungert som utvalgets sekretær. Rådgiver Knut F. Kroepelien, Miljøverndepartementet, har i lengre perioder deltatt i sekretariatsarbeidet. Konsulent Solveig Øverland, Miljøverndepartementet, har vært sekretariatets uvurderlige hjelpende hånd.

2.2 Utvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon av 31. oktober 1998 fikk utvalget følgende mandat:

«I Bakgrunn

Tilgang til miljøinformasjon står sentralt i miljøvernmyndighetenes arbeid med å sikre en bærekraftig utvikling. Begrepet miljøinformasjon omfatter blant annet informasjon om miljøets tilstand

når det gjelder luft, vann, jord, flora og fauna. Videre utgjør informasjon om belastninger på ressursgrunnlaget og skader på miljøet, f.eks. som følge av planlagte og iverksatte tiltak, og informasjon om produkter og tjenesters påvirkning av helse og miljø sentrale deler av begrepet.

Informasjon om miljøet har en egenverdi i et åpent, demokratisk samfunn. Videre er tilgang til miljøinformasjon en forutsetning for at forbrukere, kommuner, bedrifter m.m. kan opptre som miljøbevisste markedsaktører gjennom valg av produkter og produkthåndtering. Kunnskap om miljøforhold øker muligheten for å delta aktivt i beslutningsprosesser og å kontrollere at miljøhensyn ivaretas i forvaltning og næringsliv. Mekanismer som knytter formidling av miljøinformasjon til beslutningsprosesser er viktige for å sikre at miljøhensyn inngår i premissgrunnlaget for beslutninger.

Grunnloven § 110 b fastslår at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte Indgreb i Naturen». Det framgår av bestemmelsens tredje ledd at det skal gis nærmere bestemmelser for å gjennomføre denne grunnsetningen. Miljøinformasjon er i dag berørt i enkelte spredte lovbestemmelser, men ikke på en systematisk, helhetlig måte. Videre er Norge gjennom internasjonalt regelverk forpliktet til å sikre allmennheten tilgang på miljøinformasjon. Det kan i dag være uklart hvor langt henholdsvis retten til informasjon og plikten til å informere rekker etter gjeldende rett. Det er behov for å sikre at lovverket på en klar og helhetlig måte sikrer allmennheten tilgang til miljøinformasjon. Det må skje en nøye vurdering av hvor langt slike regler kan og bør gå ut fra internasjonale forpliktelser og hensyn til andre interesser som f.eks. forretningshemmeligheter og konkurranse. Det er videre noe uvisst hvordan en eventuell endring i lovverket hensiktsmessig bør utformes, enten i egen lov, egne lovbestemmelser eller gjennom forskrift.

Det er på denne bakgrunn ønskelig at lovutvalget 1) beskriver gjeldende rettstilstand, 2) vurderer behovet for lovendringer og 3) kommer med eventuelt forslag til ny lov eller endringer i gjeldende regelverk.

II Utrede gjeldende rettstilstand

Utvalget skal på denne bakgrunn beskrive nærmere hvilke rettigheter og plikter som følger direkte av Grunnloven § 110 b. I denne forbindelse skal utvalget klarlegge selve begrepet miljøinformasjon. Videre skal utvalget beskrive innholdet av øvrige bestemmelser vedrørende miljøinformasjon i lovverket, herunder betydningen av offentlighetslovens, forvaltningslovens og plan- og bygningslovens bestemmelser. Lovutvalget skal også beskrive nærmere innholdet av internasjonalt regelverk vedrørende miljøinformasjon, herunder Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon og ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltagelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler vedrørende miljø (Århus-konvensjonen). Videre skal lovutvalget undersøke hvorledes forvaltningspraksis og andres praksis ivaretar hensyn til miljøinformasjon, samt andre forhold som har betydning for offentlighetens tilgang på miljøinformasjon.

III Utrede behov for ny lov eller endringer i gjeldende regelverk

Utvalget skal med utgangspunkt i en sammenfatning av gjeldende rettstilstand, vurdere i hvilken grad Grunnloven medfører behov for en ny lov eller endringer i gjeldende regelverk. Utvalget skal videre vurdere hvordan internasjonalt regelverk, herunder Rådsdirektiv 90/313/EØF og Århus-konvensjonen, skal gjennomføres i norsk rett. Videre skal utvalget redegjøre nærmere for hvilke hensyn som for øvrig taler for en styrking av regelverket om miljøinformasjon, herunder hvilken innvirkning en styrking av regelverket vil kunne få for miljøtilstanden, og hvilke hensyn som taler mot lovendringer, eller for å begrense en utvidelse av virkeområdet for regelverket som sikrer tilgangen på miljøinformasjon.

Utvalget skal i denne forbindelse særlig behandle følgende problemstillinger:

- Hvem bør omfattes av plikten til å gi tilgang på miljøinformasjon, og i hvilket omfang? Bør offentlige aktører reguleres annerledes enn private?
- Hva bør det informeres om? Hva hører naturlig inn under miljøinformasjonsbegrepet, og hvilke aspekter bør omfattes?
- Når bør det informeres? Bør det kun foreligge plikt til å forelegge allerede eksisterende informasjon, eller bør det også eksistere en plikt til å skaffe til veie informasjon og krav om å sammenstille og bearbeide informasjon? På hvilket tidspunkt bør informasjon foreligge?
- Hvordan skal det informeres? Bør det stilles krav om å aktivt informere, eller bare passivt på bakgrunn av henvendelse? På hvilke måter bør informasjon framstilles og gjøres tilgjengelig?
- Hvordan bør bestemmelser om miljøinformasjon inngå i beslutningsprosedyrer?
- Hvilket omfang bør informasjonen ha? Hvordan bør plikten til å informere avveies mot behovet for å sikre blant annet næringsinteresser, forretningshemmeligheter, opphavsrett og konkurransehensyn, herunder bestemmelser i EØS-avtalen og annet internasjonalt regelverk som skal sikre handel?
- I hvilken grad bør det være adgang til å klage og til å bringe saker inn for domstoler der det er uenighet om rettigheter og plikter relatert til miljøinformasjon?
- Forholdet til offentlighetsloven; herunder om og i hvilken utstrekning det skal gjelde særregler for offentlighet på miljøområdet, og om slike særregler bør gis i den alminnelige offentlighetsloven eller i særlov?

Utvalget skal i arbeidet med å klarlegge behovet for og ønskeligheten av lovendringer, ta hensyn til oppfølgingen av offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98)).

IV Forslag til lovendring

Dersom utvalget kommer til at det er behov for nytt regelverk eller endringer i gjeldende regelverk, skal utvalget komme med forslag til slikt regelverk. Utvalget skal begrunne valget av den reguleringsmåte

som foreslås (lov, lovbestemmelser, forskrift etc.), og angi ulemper ved øvrige tilnærminger.

Utvalget skal angi hvilke miljømessige virkninger forslaget kan ha, og utrede nærmere hvilke konsekvenser, både administrative og økonomiske, forslaget vil ha.

Utvalget skal utarbeide minst et forslag som baserer seg på uendret eller lavere kostnader.»

2.3 Arbeidsmåte

Utvalget har hatt til sammen 16 møter, herunder fem todagersmøter og et fire-dagersmøte. De fleste endagsmøtene var heldagsmøter.

Utvalget har på en rekke møter invitert eksperter og representanter fra ulike interessegrupper til å holde innlegg og være med å debattere ulike temaer sammen med utvalget.

Utvalget etablerte våren 1999 Internettsider med informasjon om utvalget, dets mandat, medlemmer og arbeid. Enkelte dokumenter fra sekretariatet har også blitt publisert på disse sidene. Det ble i tillegg etablert et diskusjonsforum med invitasjon til å komme med innspill og kommentarer til utvalget.

Utvalgets leder, Hans Petter Graver, var 28.-29. oktober 1999 sammen med Trygve Hallingstad, Tonje Meinich, Helge Fredriksen og sekretær Sigrid Anderssen Cabot på en tur til Brussel, hvor de hadde møter med Kommisjonen, representanter for ulike interesseorganisasjoner og belgiske myndigheter. Dette for å få kunnskap om erfaringer med Rådskonferansen 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon og den forestående revisjonen av dette.

Utvalgets sekretær har i tillegg deltatt i Norges delegasjon på signatarmøtene under Århus-konvensjonen i Moldova i april 1999 og Kroatia i juli 2000. Deltakelsen på disse møtene har bidratt til bedre kunnskap om konvensjonen.

Del I Del I Bakgrunn og hensyn

Kapittel 3

Innledning

3.1 Bakgrunn

Miljøvernarbeidet har vært et sentralt element i samfunnsutviklingen de siste 30 årene. Arbeidet for en bærekraftig utvikling er av de fleste anerkjent som en hovedutfordring for næringsliv, forbrukere og myndigheter på alle nivåer.

Et annet sentralt trekk ved samfunnsutviklingen de siste årene er utviklingen mot informasjonssamfunnet, og den økte betydningen som tillegges informasjon både som ressurs og virkemiddel. Statens informasjonspolitikk som ble lagt fram for Stortinget i 1993 som en del av Administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon, er et eksempel på ønsket om å fokusere på statens rolle som informasjonsformidler ved å utvikle overordnede mål og prinsipper for informasjonsvirksomheten i staten og løfte fram informasjonspolitikken som eget politikkområde. Et viktig element i informasjonspolitikken er at brukernes behov for informasjon skal legge premissene for informasjonsformidlingen. Kommuneloven § 4, som pålegger kommunene aktivt å informere om sin virksomhet, er et annet eksempel på den økende vekten som blir lagt på offentlig informasjon.

Utviklingen av prinsippet om allmennhetens rett til miljøinformasjon er i harmoni med de to ovennevnte utviklingstendensene. Allerede i 1972, i erklæringen fra FN-konferansen om det menneskelige miljø i Stockholm, understrekes betydningen av befolkningens behov for informasjon om miljøet. Prinsippet er senere behandlet i bl.a. Brundtland-kommisjonens rapport fra 1987, i Rio-deklarasjonen art. 10 og i diverse nyere internasjonale konvensjoner. Det siste trinnet i denne utviklingen er vedtakelsen av UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århus-konvensjonen) i juni 1998. Også en rekke EU-regelverk inneholder bestemmelser som skal sikre allmennheten tilgang til miljøopplysninger.

I Norge ble prinsippet om allmennhetens rett til miljøinformasjon grunnlovsfestet i 1992. Grunnloven § 110 b første og andre ledd lyder:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgere berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.»

Utvalgets tema er den retten allmennheten – enhver borger – har til å få tilgang til miljøopplysninger. Med rett menes både en rett til å kreve informasjon og en rett til å bli informert. At noen har en rett, innebærer at andre har en plikt til å oppfylle denne retten. Plikten til å gi miljøopplysninger kan hvile på både

private og offentlige aktører. Det kan være en plikt til å gi opplysninger på forespørsel fra allmennheten og en plikt til å informere av eget tiltak.

Miljøopplysninger omfatter både opplysninger om naturmiljøet, dets enkelte bestanddeler og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse, og opplysninger om tiltak, aktiviteter og produkter som kan påvirke miljøet.

Det finnes i dag ikke et helhetlig regelverk om allmennhetens rett til miljøinformasjon. Det finnes likevel mange regelverk som har bestemmelser av betydning for retten til miljøinformasjon. Utvalget har derfor måttet favne vidt når det gjelder kartleggingen av gjeldende rett.

Utvalgets konklusjoner bygger på vurderinger som kan deles i tre grupper. For det første bygger en del konklusjoner på en vurdering av hva som er nødvendig og ønskelig for å sikre en god gjennomføring av de internasjonale reglene på området.

For det andre har Grunnloven § 110 b andre ledd stått sentralt i utvalgets vurderinger. Som utvalget påpeker i kap. 5.1 nedenfor, er det imidlertid vanskelig å slå fast konkrete krav til lovgivningen som Grunnloven stiller. Grunnloven har derfor først og fremst hatt betydning som målbærer for de sentrale prinsippene bak utvalgets arbeid.

For det tredje bygger enkelte av utvalgets konklusjoner på vurderinger av mer normativ art – vurderinger av hvordan de hensynene som er skissert nedenfor i kap. 4, på best mulig måte kan få gjennomslag i lovgivningen.

Enkelte av utvalgets forslag bygger på én av de tre typene vurderinger, mens de fleste bygger på en sammensatt vurdering hvor alle de tre typene vurderinger har vært relevante.

3.2 Problemstillinger

Retten til miljøopplysninger reiser flere spørsmål. Stikkord er:

- Hva skal det gis opplysninger om?
- Hvem skal gi opplysninger?
- Når skal det gis opplysninger?
- Hvordan skal opplysningene gis?

Med utgangspunkt i disse spørsmålene har utvalget lagt hovedvekt på følgende problemstillinger:

Rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter (kap. 9)
Opplysninger om miljøpåvirkning av virksomheter og produkter er noe som i økende grad etterspørres av allmennheten og i økende grad formidles av virksomheter.

Utvalget behandler i hvilken grad allmennheten skal ha rett til å kreve miljøopplysninger fra virksomheter om deres aktiviteter og produkter. Plikt til aktiv informasjonsformidling drøftes i mindre grad. I tillegg drøftes bruk av miljøopplysninger i markedsføring. Grunnloven § 110 b andre ledd representerer en sentral premiss for drøftelsen.

Rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer (kap. 10)

Det offentlige råder over miljøopplysninger både i kraft av sitt eget forbruk og sin egen produksjon og i kraft av rollen som myndighet, som produsent og fordeler av fellestjenester, og som aktør i markedet. Utvalget drøfter allmennhetens rett til å kreve opplysninger som foreligger hos offentlige organer.

På dette området er det særlig to relevante internasjonale regelverk:

- Århus-konvensjonen
- Rådskdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon (miljøinformasjonsdirektivet).

Retten til opplysninger om miljøtilstanden (kap. 11)

Det å gi oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og utviklingen av den, er en typisk fellesskapsoppgave som det er naturlig at det offentlige ivaretar. Innsamling og systematisering av slike miljøopplysninger kan være kostnads- og arbeidskrevende. En sentral problemstilling i dette bildet er hvorvidt en lovfestet rett til slike miljøopplysninger er en hensiktsmessig måte å fremme innsamling og formidling av opplysninger om miljøtilstanden på.

Rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser (kap. 12)

En rekke offentlige beslutninger har stor betydning for miljøet. Slike beslutninger vil ofte være av allmenn samfunnsinteresse. I et levende demokrati vil det være viktig at allmennheten gis mulighet til å delta i disse beslutningsprosessene, enten det er tale om generelle beslutninger som ledd i politikktutforming eller om enkeltvedtak. Dette reiser spørsmål om hvordan det offentlige aktivt bør informere om at en sak er under behandling, informere om hvilke opplysninger som foreligger i saken, og etablere systemer som sikrer at allmennheten kan komme med innspill til saken.

Flere internasjonale regelverk har relevante bestemmelser med Århus-konvensjonen som har det mest omfattende regelverket.

Rett til miljøopplysninger i tilknytning til ulykker og akutte miljøproblemer (kap. 13)

Ulykker og akutte miljøproblemer stiller også særlige krav til informasjonsformidlingen. Under en ulykke vil det ikke være tilstrekkelig at det er mulig å kreve miljøopplysninger. Opplysninger om ulykken som kan sette berørte deler av befolkningen i stand til å verne seg mot følgene av ulykken, må formidles på en aktiv måte. I mange tilfeller kan det stilles spørsmål ved om relevant informasjon bør gis i forkant slik at befolkningen kan være forberedt dersom noe skulle skje. Utvalget drøfter også behovet for å la allmennheten få delta i utformingen av beredskapsplaner.

Også her finnes det relevante internasjonale regelverk.

Rettslige begrensninger i retten til miljøopplysninger (kap. 14 – 15)

Selv om retten til miljøopplysninger er en sentral samfunnsverdi som også har grunnlovsmessig vern, må den tåle visse innskrenkninger i tilfeller hvor retten

står i konflikt med andre legitime samfunnsinteresser. En av de mest sentrale konfliktlinjene går mellom retten til miljøopplysninger og næringslivets behov for å beskytte forretningshemmeligheter.

Utvalget drøfter hvilke begrensninger i retten til miljøopplysninger som må tales og hvordan det kan sikres at ikke unntaksgrunnlagene benyttes i unødvendig stor utstrekning. I egne avsnitt behandles forholdet til personvern og opphavsrett.

3.3 Avgrensninger

Utvalget skal vurdere det rettslige rammeverket som skal sikre allmennheten tilgang til miljøopplysninger. Hvorvidt miljøopplysninger faktisk er tilgjengelige, vil i mange situasjoner avhenge av om det foreligger gode systemer og god infrastruktur. Det kan være spørsmål om lagringsformer som gjør informasjonen tilgjengelig, det kan være pedagogiske spørsmål knyttet til aktiv formidling av informasjon, eller det kan være spørsmål om hvordan man skal bevisstgjøre allmennheten slik at rettighetene kan tas i bruk. Dette er alle etter utvalgets mening viktige problemstillinger, men det ligger utenfor utvalgets mandat og kompetanseområde å vurdere praktiske og pedagogiske tiltak som kan fremme tilgangen til miljøopplysninger i detalj.

Informasjon er også et politisk virkemiddel ved siden av økonomiske, juridiske og fysiske virkemidler. Også andre aktører bruker informasjon strategisk. Utvalget har heller ikke i mandat å vurdere hvordan offentlige myndigheter bør bruke miljøopplysninger som ledd i å nå de politiske målsetningene på miljøområdet.

Utvalgets mandat er å vurdere allmennhetens rett til å få informasjon. Nær beslektet med denne problemstillingen er retten til å videreformidle informasjon. Dette er et spørsmål om ytringsfriheten og dens grenser. Arbeidstakeres ytringsfrihet om miljøskadelige aktiviteter ved arbeidsplassen kan være f.eks. i konflikt med arbeidstakernes lojalitetsplikt til arbeidsgiveren. Dette er et eksempel på en situasjon hvor retten til å videreformidle miljøinformasjon kan komme under press. Arbeidstakeres ytringsfrihet er en av problemstillingene som er behandlet i Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted». Disse problemstillingene faller utenfor utvalgets mandat og vil bare sporadisk bli nevnt nedenfor.

Kapittel 4

Hensynene

Hensyn for retten til miljøopplysninger

- Allmennheten har en berettiget interesse av å vite hvordan fellesskapets ressurser brukes.
- Informasjon er en forutsetning for et levende demokrati.
- Kunnskap setter allmennheten i stand til å legge press på offentlige og private til å bidra til en bærekraftig utvikling.
- Kunnskap om en virksomhets miljørisiko og om hvordan den kan reduseres, skaper tillit til virksomheten.
- Kunnskap om bakgrunnen for et offentlig vedtak fremmer dets legitimitet. Spredning av miljøkunnskap fremmer framskaffelse av ny kunnskap som kan redusere risiko og usikkerhet.
- Tilgang til miljøopplysninger er en forutsetning for at markedsaktørene kan fremme bærekraftig produksjon og forbruk.
- Informasjon gjør det lettere å verne seg mot helseskader og miljøforstyrrelser.

Hensyn for å innskrenke retten til miljøopplysninger

- Behov for vern av forretningshemmeligheter.
- Behov for like konkurransevilkår internasjonalt.
- Informasjonsformidlerens arbeids- og kostnadsbyrde.
- Sikre effektiv, offentlig saksbehandling.
- Bevare taushet for å verne miljøet.

4.1 Hensyn for retten til miljøopplysninger

4.1.1 Bruk av vår fellesarv

Naturmiljøet er grunnlaget for livet på jorden og må betraktes som en fellesarv som vi alle har ansvar for å bevare for framtidige generasjoner. Flere internasjonale konvensjoner legger til grunn at naturen må sees på som det som på engelsk kalles «the common heritage of man». Denne ideen kan også sies med ord fra Rousseau: «Les Fruit sont à tous, la terre n'est à personne» – «Fruktene tilhører alle, jorden tilhører ingen.» Jordens befolkning av i dag har rett til å nytte jordens ressurser. Vår bruk av jordens ressurser må imidlertid gjøres på en måte som sikrer at også framtidige generasjoner får nytte godt av dem. Den samme holdningen til jorden er rotfestet i gammel norsk tradisjon og ligger bl.a. til grunn for odelsretten. Dette er også ett av flere elementer i målet om å sikre en bærekraftig utvikling.

Den som utnytter naturressursene, forurenser eller på annen måte påvirker naturmiljøet, bruker av vår fellesarv. Den som driver virksomhet som påvirker eller skader miljøet, eller som utnytter naturressursene, bør også betale for skadene på det. I forlengelsen av dette kan man også si at den som

påvirker miljøet, i det minste må informere fellesskapet om i hvilken grad miljøet blir påvirket.

En forutsetning for at næringslivet og forbrukerne skal kunne ta et ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling gjennom sitt forbruk og handlingsmønstre, er at man har kunnskap om hvilke innsatsfaktorer og produkter og hvilke alternativer til disse som er minst belastende på miljøet. Man kan si at miljøbelastningen er summen av forbruksmønstre x forbrukervolum x antall mennesker. Antall mennesker i verden kan man ikke forandre gjennom informasjon, i alle fall ikke gjennom miljøopplysninger. Forbrukervolumet kan det være vanskelig å forandre, men produksjons- og forbruksmønstret er det mulig å forandre gjennom at man får tilgang på informasjon om hva slags effekter de ulike valgene har på miljøet. Man kan således si at allmennheten bør ha rett til miljøinformasjon for å kunne være med å bidra til at naturmiljøet blir bevart for framtidige generasjoner.

Ved å ha kunnskap om hvilke miljøkonsekvenser ulike aktiviteter og produkter kan ha, vil man kunne unngå disse i stedet for i etterkant å måtte reparere skadene aktiviteten har skapt. Det er mer lønnsomt for samfunnet å forebygge skadene enn å reparere dem.

4.1.2 Demokrati

Tilgang til informasjon er en forutsetning for at allmennheten skal kunne påvirke myndighetene gjennom offentlig debatt. Dette omfatter både informasjon om enkeltsaker som er til behandling, og om myndighetenes arbeid mer generelt. Kunnskap om enkeltsaker kan også bidra til brede diskusjoner om overordnede samfunnsspørsmål. Det vil sette allmennheten i stand til å påvirke offentlige beslutningsprosesser til i større grad å ta tilstrekkelig hensyn til relevante miljøinteresser. Demokratihensynet realiseres både ved en generell rett til å kreve innsyn å la offentlighetslovens regler og ved rettigheter knyttet til det å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Hensynet til å styrke demokratiet er ett av de mest sentrale hensynene bak offentlighetsprinsippet og prinsippet om retten til miljøopplysninger. Offentlighetsprinsippetets betydning for demokratiet understrekes av Ytringsfrihetskommisjonens rapport NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Kommisjonen framhever innsynsretten som en helt sentral rettighet i det åpne demokratiske samfunnet og sier følgende om forholdet mellom demokratiet og offentlighetsprinsippet:

«Åpenhet og det å være informert er simpelthen en forutsetning for å kunne realisere den demokratiske rettigheten til deltagelse. Den politiske prosess skal foregå for åpen scene. Makten skal ha et ansikt. Den karakteristiske frihetsfølelse som bør være karakteristisk i et demokratisk samfunn, er avhengig av at man har innsikt i de krefter og prosesser som former de ytre betingelser for våre liv. Det å stille til skue prosesser og begrunnelser er altså en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning.»

Å styrke demokratiet i traktatstatene er også ett av de uttrykte formålene bak Århus-konvensjonen, jf. punkt 21 i fortalen.

En forutsetning for at retten til miljøopplysninger skal ivareta de demokratiske hensynene, er at det er en rett for allmennheten, ikke at en må

vide til en særskilt, legitim interesse for å ha krav på informasjon. Ved vurderingen av hvilken informasjon som skal gjøres tilgjengelig, bør en heller ikke bare legge vekt på hva det store flertallet er interessert i å få av informasjon. Også mindretallets ønsker om informasjon må ivaretas, skal demokrati-hensynet fullt ut ivaretas.

4.1.3 Samfunnskontroll

Kunnskap om den offentlige forvaltningen og om private og offentlige virksomheter som påvirker eller kan påvirke miljøet, setter allmennheten, f.eks. representert ved pressen, miljøvernorganisasjoner eller velforeninger, i stand til å kontrollere og utøve samfunnskritikk og press overfor disse.

Overfor virksomheter kan frivillige organisasjoner, medier og naboer utgjøre en viktig del av samfunnets ressurser for oppfølging av at miljøkravene blir overholdt og sikre at miljøhensynene ivaretas. I den grad virksomheter må utlevere opplysninger om sin miljøprofil, vil dette kunne ha klare preventive virkninger.

Overfor det offentlige vil allmennheten kunne kontrollere om de følger opp sine miljøpolitiske målsetninger, og dette vil være med på å sikre at forvaltningen følger betryggende saksbehandlingsrutiner. Slik kontroll er med på å sikre at forvaltningen følger en forsvarlig saksbehandling. Dermed forebygges korrupsjon og ulike former for myndighetsmisbruk.

Dette hensynet ble også understreket av regjeringen i St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Åpenhet vil også være med på å sikre at det offentliges miljøkontroll med næringslivet er effektiv.

Dette hensynet var også en sentral motivasjonsfaktor for vedtakelsen av EUs miljøinformasjonsdirektiv. Medlemsstatene lå langt etter når det gjaldt å gjennomføre EUs miljøregelverk. Man tenkte seg at ved at borgerne i de ulike medlemslandene fikk mer kunnskap om den nasjonale miljøvernforvaltningen, kunne de fungere som pådrivere i prosessen med å få gjennomført EUs miljøkrav.

4.1.4 Tillit og legitimitet

Hensynet til legitimitet og tillit har betydning både i forhold til forvaltningen og private og offentlige virksomheters miljøpåvirkning.

Informasjon om en virksomhets miljørisiko og påvirkning, og om hvilke tiltak den gjennomfører for å redusere risikoen, vil som regel medføre økt tillit og bedre troverdighet til virksomheten. Dette er en viktig bakgrunn for den frivillige miljørapporteringen og miljøprofileringen som ledende virksomheter innenfor industri og næringsliv foretar. Det å ha god miljøprofil er i økende grad et konkurransefortrinn.

Åpenhet vil også være med på å motvirke fremmedgjøring i forhold til forvaltningen og bidra til å styrke kontakten mellom den offentlige forvaltningen og borgerne.

Mange føler også frykt for utviklingen og er engstelige for hva som slippes ut i naturen fra nære og fjerne virksomheter, for hva de får i seg gjennom forbruk og håndtering av produkter, og for konsekvensene av tiltak som planlegges og iverksettes etc. Kunnskap og informasjon kan bidra til å berolige og fjerne grunnlaget for unødig engstelse. I en situasjon hvor risiko oppleves som diffus og allestedsnærværende, vil mangel på åpenhet lett føre til et klima av

mistenksomhet og mistillit. En slik mistillit vil ramme både myndigheter og markedsaktører. Åpenhet vil være et viktig botemiddel mot en slik mistillit.

Det å få informasjon om forvaltningsvedtak som treffes og mulighet til å påvirke avgjørelsesprosessen i forkant av vedtaket, bidrar til større aksept for vedtaket. At et vedtak har aksept og legitimitet styrker sjansene for at vedtaket blir fulgt av befolkningen. Får f.eks. en bonde informasjon om miljøkonsekvensene av det sprøytemidlet han har brukt i «alle» år, og som nå er forbudt, vil det kanskje føre til at han ikke bruker rester av midlet han har stående. Dette hensynet ble også understreket av regjeringen i St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

4.1.5 Risiko, usikkerhet og behov for mer kunnskap

Et karakteristisk trekk ved håndtering av miljøspørsmål er usikkerheten omkring miljøtilstanden og miljøvirkningene av menneskelige aktiviteter. Typiske eksempler er genmodifiserte organismer, klimaendringene, ressurs-situasjonen i havet og kjemikalieområdet. Det er også slik at hovedtrusselen mot en bærekraftig utvikling ikke først og fremst er de store miljøinngrepene eller -hendelsene, men summen av alle små og store miljøbelastninger som følger direkte og indirekte av menneskelige aktiviteter. Det er sannsynlig at kompleksiteten i problemstillingene gjør at det også i framtida vil være sterk usikkerhet knyttet til sentrale miljøspørsmål.

For å møte en slik usikkerhet er det behov for å etablere robuste prosedyrer for meningsutveksling basert på bred miljøinformasjon. Dette må nødvendigvis omfatte ikke bare informasjon om erklærte miljøvirkninger, men også informasjon om mulige miljøvirkninger og hvilken usikkerhet som råder.

Vektlegging av en føre var-tankegang og omlegging fra reparerende til forebyggende miljøarbeid forutsetter slik kunnskap. Selve prosessen med utarbeidelse av informasjon kan dessuten lede til innsikt i miljøvirkninger av virksomheten som igjen leder til innovasjon og kunnskap («kunnskap avler kunnskap»).

4.1.6 Miljøbevisste markedsaktører

Kunnskap om miljøforhold setter den enkelte i stand til å påvirke utviklingen i miljøvennlig retning som forbruker eller som profesjonell markedsaktør, både i form av sin markedsatferd, sitt forbruk og sin produkthåndtering. I en situasjon hvor markedsmekanismen langt på vei styrer bedriftenes opptreden, får forbruker- og investeradferd en viktig rolle både i et demokratisk og økonomisk perspektiv. I St.meld. nr. 40 (1998-1999) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet, kap. 1.5, understrekes ønsket om å stimulere forbrukerne til å ta miljømessige hensyn ved å legge forholdene til rette slik at den enkelte har en reell og praktisk mulighet til å velge de minst miljøbelastende forbruksalternativene og produktene. Dette ble støttet av Stortinget, jf. Innst. S. nr. 257 (1999-2000) kap. 2.1. Informasjon om de miljømessige konsekvensene av ulike produkter og tjenester er en forutsetning for å kunne ta miljømessige hensyn.

I økonomisk teori kan dette uttrykkes som at enkelte investorer og forbrukere ser på miljøulemper knyttet til en virksomhet eller et produkt som kostnader, som må regnes med ved vurderingen av en investerings lønnsom-

het eller en vares pris. På markedet kommer denne kostnaden til uttrykk i form av den prisen den enkelte setter på ulempen, f.eks. i form av den renten en investor er villig til å gi avkall på, for å ha sikkerhet for at investeringene ikke går til å støtte det den enkelte opplever som miljøskadelig virksomhet. Informasjon som setter den enkelte i stand til å handle til den prisen som er riktig, utgjør i denne sammenheng en forutsetning for markedets effektive funksjonsmåte. For virksomheter med høy miljøprofil gir spredning av miljøinformasjon virksomheten en konkurransefordel.

Kunnskap om den enkelte virksomhets miljøprofil er således første betingelse for å kunne føre kontroll med miljøvirkningene av egne investeringer. Kunnskap om produkter har også betydning for forbrukerens håndtering av disse på en mest mulig miljøvennlig måte – under bruk eller ved kassering.

4.1.7 Vern mot helseskader og miljøforstyrrelser

Informasjon er en forutsetning for å kunne verne seg mot skader på helse og eiendom som følge av utilfredstillende miljøforhold. Kunnskap om farer og risiko for miljøskade og hvordan en kan unngå skade, setter borgerne i stand til å verne seg og sine eiendeler mot miljøskader. Dette gjelder både informasjon om farlige produkter og farlig industri m.m. Får en astmatiker kunnskap om at det en dag er spesielt høy luftforurensning der han bor, kan han unngå helseproblemer ved å holde seg inne. Det hevdes i relasjon til kjemikalieulykken i Bhopal, India, at dersom innbyggerne i landsbyene rundt fabrikken hadde fått informasjon om at de med enkle midler (ved å holde en våt klut foran ansiktet) kunne ha vernet seg mot skader fra de giftgassene som strømmet ut, ville dødstallene ha vært lavere.

Informasjonsformidling ut fra dette hensynet kan imidlertid ikke avgrenses til informasjon om sikre miljøskader. Noen vil kanskje si at det å informere om usikkerhet nettopp vil være med på å skape usikkerhet og unødig engstelse, og at man derfor bør begrense seg til å informere om sikre miljøfarer. Dette synspunktet tar imidlertid ikke hensyn til dem som ønsker å være føre var. For at også disse gruppene skal få dekket sitt informasjonsbehov, må det kunne kreves informasjon om mulige miljøskader og hvilken usikkerhet som gjør seg gjeldende. Det vil i svært mange tilfeller være usikkerhet omkring miljøvirkningene av et tiltak eller et produkt.

4.1.8 Arbeidstakeres særlige behov

Arbeidstakere står i en særstilling i forhold til miljøopplysninger, både av hensyn til å kunne ta vare på sin egen arbeidssituasjon og av hensyn til å sikre en ønsket utvikling av virksomhetenes opptreden i forhold til miljøet. Gjennom sitt arbeid kommer arbeidstakere i kontakt med stoffer på en helt annen måte enn det vanlige forbrukere gjør. Det brukes til dels andre og mer farlige stoffer i yrkesmessig sammenheng enn ellers, og eksponeringen for den som anvender stoffene i sitt daglige arbeid, vil kunne bli en helt annen, dersom det ikke brukes anbefalt verneutstyr, enn for den som sjelden kommer i kontakt med stoffene. Miljøinformasjon og helseinformasjon er derfor ofte sammenfallende sett fra et arbeidstakersynspunkt.

At arbeidstakerne er informert om miljøforhold er også av sentral betydning for at de skal kunne ha kunnskap og motivasjon til best mulig å begrense miljøforstyrrelser som følger av virksomheten. Arbeidstakernes medvirkning

er en viktig forutsetning for at bedriften kan gjennomføre en offensiv miljøstrategi og sikre at myndighetenes krav etterleveres. Medvirkning og samarbeid er et grunnleggende prinsipp i forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og er lovfestet i arbeidsmiljøloven og i forskriften om helse, miljø og sikkerhet (internkontrollforskriften). Arbeidstakerne vil ofte være de første til å kunne oppdage uønskede situasjoner og til å kunne finne løsninger. Dette forutsetter kunnskap hos arbeidstakerne om miljøforhold ved virksomheten og rettigheter og medansvar i forhold til virksomhetens miljøvernarbeid.

4.2 Hensyn for å innskrenke retten til miljøopplysninger

4.2.1 Innledning

Allmennhetens rett til miljøopplysninger kan ikke være uten grenser. Retten til informasjon begrenses der hvor vektige motstående hensyn gjør seg gjeldende.

I relasjon til offentlighetsprinsippet har regjeringen i St.meld. nr. 32 (1997-98) delt de motstående hensynene i tre kategorier: 1) hensynet til private interesser opplysningen gjelder, 2) hensynet til grunnleggende offentlige interesser, og 3) hensynet til å sikre en effektiv beslutningsprosess. Disse hensynene vil også være relevante i relasjon til miljøopplysninger og blir nærmere behandlet nedenfor. Videre kan hensynet til miljøet være et argument for å innskrenke retten til miljøopplysninger. Framstillingen nedenfor legger hovedvekt på de mothensynene som spiller en særskilt rolle i forhold til miljøopplysninger.

4.2.2 Private interesser

Behov for vern av forretningshemmeligheter

Av de interessene som taler for å innskrenke retten til miljøopplysninger, er vern av forretningshemmeligheter en av dem med størst praktisk betydning. Informasjon om en virksomhets miljøvirkninger kan inneholde forretningshemmeligheter.

Det er flere grunner til at samfunnet godtar hemmelighold av fortrolige næringsopplysninger. Vern av forretningshemmeligheter fremmer, ved siden av reglene om immaterialrettighetene, utviklingen av nye oppfinnelser eller ny anvendelse av teknologi. Dersom en bedrift ikke var sikker på at den alene kunne få utnytte sine nye idéer og oppfinnelser økonomisk, ville motivasjonen for å være kreativ være liten. Å fremme utviklingen av nye oppfinnelser er også i miljøets interesse. Mye av den forskningen som blir gjort, søker også å finne mer miljøvennlige løsninger.

Vernet fremmer samtidig formidling av informasjon. En bedrift som har utviklet en ny og mer miljøvennlig teknologi, er selvsagt interessert i kunne få best mulig økonomisk utbytte av denne. Det kan den gjøre ved enten selv å benytte teknologien, eller ved å gi andre muligheten til det, mot vederlag. En forutsetning for den teknologiske kunnskapens salgsverdi er at bare de som mot betaling får tilgang til kunnskapen, kan utnytte den.

Med hensyn til informasjon som bedriftene har gitt til forvaltningen, kommer det inn særlige hensyn. En effektiv miljøvernpolitikk forutsetter et tillits-

forhold mellom næringslivet og miljøvernforvaltningen. En grunnsten i dette tillitsforholdet er vern av forretningshemmeligheter. En forutsetning for at forvaltningen skal få den informasjonen fra næringslivet som er nødvendig for å kunne iverksette adekvate miljøverntiltak, er at næringslivet er trygge på at de opplysningene som representerer forretningshemmeligheter, ikke tilflyter uvedkommende. Dette gjelder enten det er tale om å gi informasjon frivillig eller etter lovpålegg.

Internasjonal handel og behov for like konkurransevilkår

Regler om rett til miljøopplysninger kan komme i konflikt med internasjonale handelsregler om fri bevegelse i den utstrekning de setter betingelser for utøvelsen av retten til fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. Dette kan tenkes der næringsdrivende pålegges opplysnings- eller rapporteringsplikt til offentlige myndigheter, eller der private gis rett til å få eller kreve opplysninger om produkter eller prosesser.

Selv om krav om miljøopplysninger ikke direkte innebærer krav som strider mot handelsreglene, vil informasjonsplikten i den grad den medfører uforholdsmessig stor arbeids- eller kostnadsbyrde eller et dårligere vern for forretningshemmeligheter, kunne påvirke en virksomhets konkurransevne. Samtidig vil det å innføre systemer som sikrer at virksomheten har mest mulig kunnskap om egne miljøvirkninger, kunne bidra til å sikre en framtidsrettet økonomisk aktivitet, siden en virksomhets miljøaspekter blir en stadig viktigere konkurransefaktor.

Informasjonsformidlerens arbeids- og kostnadsbyrde

Hensynet til informasjonsformidlerens arbeids- og kostnadsbyrde kan tale for å begrense retten til informasjon. Dette hensynet er særlig relevant i tilknytning til spørsmålet om å innføre regler om aktiv informasjonsplikt, regler som pålegger den som gir informasjon, å bearbeide denne for å gjøre den lettere tilgjengelig for allmennheten, og regler som pålegger innsamling av informasjon.

Hvor stor arbeids- og kostnadsbyrde det er å gi miljøopplysninger, vil variere ut fra hvor gode rutiner vedkommende bedrift/organ har for å innhente, lagre, systematisere og videreformidle sin informasjon.

4.2.3 Offentlige interesser

En rekke grunnleggende offentlige interesser setter grenser for allmennhetens rett til informasjon, som f.eks. hensynet til rikets forsvar, utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold, og hensynet til det offentliges økonomi-, lønns- eller personalforvaltning. Disse offentlige interessene gjelder ikke spesielt miljøopplysninger og utdypes derfor ikke nærmere.

4.2.4 Taushet for å verne miljøet

Det å informere allmennheten om detaljerte opplysninger om miljøtilstanden, kan i visse tilfeller være med på å skade miljøet. Informasjon om lokaliteter av truede eller sårbare arter kan føre til fare for ødeleggelse eller utnyttelse. Til en rekke truede arter, som f.eks. rovfugl og deres egg, knytter det seg store økonomiske interesser på det illegale markedet.

4.2.5 Offentlig saksbehandling

Det er både i det offentliges egen og i de berørte borgernes interesse at det offentlige gjennomfører en saksbehandling som er så effektiv og rask som mulig. Dette taler for det første for ikke å stille for strenge krav til forvaltningen når det gjelder å bearbeide informasjon som skal gis til allmennheten. For det andre taler dette hensynet for at foreløpige arbeidsnotater og annen intern kommunikasjon normalt ikke skal være omfattet av informasjonsplikten. Der som all intern kommunikasjon skulle være offentlig, ville det medføre økt arbeid knyttet til det å bearbeide informasjonen slik at den kan presenteres for utenforstående. Dette hensynet ble også understreket av regjeringen i St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

Enhver virksomhet vil ha behov for å kunne utveksle ideer, forslag og meninger uten at man skal måtte svare for det i det offentlige rom. St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, kap. 3.3.4, viser til at det i en tid med omskiftelige forhold og høy takt i samfunnsutviklingen, er viktig at forvaltningen ligger i forkant av utviklingen ved at tjenestemenn bruker fantasi og utviser kreativitet og dristighet i forberedelsen av forslag til vedtak. Innsyn for tidlig i en sak kan være negativt. Dette hensynet må imidlertid veies opp mot hensynet til at det å få offentlig debatt om en sak tidlig i prosessen, kan gi svært nyttige innspill, f.eks. ved tilbakemeldinger om urealistiske løsningsalternativer.

Kapittel 5

Rettslige rammer for utvalgets arbeid**Rettslige rammer**

- Grunnloven § 110 b gir allmennheten rett til miljøopplysninger fra offentlige og private aktører. Grunnloven stiller krav til at retten til miljøopplysninger gjennomføres i lovverket.
- Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon (miljøinformasjonsdirektivet) og UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århus-konvensjonen) har regler om allmennhetens rett til miljøopplysninger.
- Frihandelsreglene under EØS-avtalen og WTO, og regler om personvern, opphavsrett og forretningshemmeligheter setter grenser for hvilke regler utvalget kan foreslå.

5.1 Grunnloven § 110 b

Grunnloven § 110 b lyder:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Grunnlovsbestemmelsens andre ledd gir enhver en rett til å få kunnskap om miljøet. Bestemmelsen sier ikke uttrykkelig hvem som skal oppfylle denne retten. Så kategorisk som retten er formulert, kan det virke som om dette spørsmålet er underordnet. Hvis borgerne gis en ubetinget rett, må den kunne gjøres gjeldende overfor enhver. Plikten til å gi slik informasjon påligger derfor både private og offentlige aktører i henhold til forarbeidene til bestemmelsen, jf. Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6. Det kan likevel diskuteres hvor langt retten til å få kunnskap etter bestemmelsen går.

Grunnloven § 110 b har for det første betydning som rettslig symbol. Ved at retten til et sunt miljø er tatt inn i Grunnloven, er det gitt uttrykk for denne verdiens høye forankring i samfunnets verdihierarki. Dette har politisk, pedagogisk og kulturell betydning. Bestemmelsen sender signaler både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt det legges på miljøhensyn i Norge, jf. Innst. S. nr. 163 (1991-92).

For det andre har Grunnloven § 110 b mer direkte betydning på flere måter. Grunnloven § 110 b er ikke ment bare å være en politisk prinsipperklæring uten rettslig betydning.

Grunnlovsbestemmelser har høyere rang enn lover og forskrifter («lex superior»). Dette betyr at domstolene vil underkjenne lover eller forskrifter som strider mot Grunnloven.

Utenrikskomiteen presiserer i sin innstilling at § 110 b vil ha rettslig betydning i fire henseender, jf. innstillingen s. 6:

1. som grunnlovsfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet på miljøområdet,
2. som viktig moment ved tolkningen av regelverk med betydning for miljøet,
3. som rettslig bånd på forvaltningens skjønnsvurdering i miljøspørsmål, og
4. som selvstendig rettslig grunnlag i relasjon til problemstillinger lovgiver ikke har tatt stilling til.

Til 1. Retningslinje for lovgiver

Siden Grunnloven har høyere rang og ved motstrid vil gå foran ordinære lover, vil man ikke kunne lage regler som strider mot Grunnloven. Stortinget plikter derfor å ta hensyn til allmennhetens rett til informasjon ved utforming av lovgivningen.

Grunnloven § 110 b tredje ledd innebærer i tillegg en uttrykkelig plikt for de statlige myndighetene til å vedta regler som ivaretar prinsippet om allmennhetens rett til miljøopplysninger. Når nye lover gis som kan berøre miljøet, vil Stortinget ha plikt til å vurdere om loven i tilstrekkelig grad tilfredsstillende allmennhetens rett til miljøopplysninger. Begrepet «statlige myndigheter» omfatter ifølge forarbeidene i første rekke Stortinget som lovgivende myndighet, men det vises også til at nærmere regler kan være gitt ved stortingsvedtak, samt forskrifter gitt med hjemmel i lov av regjeringen eller andre forvaltningsorganer, jf. Innst. S. nr. 163 (1991-92).

Lovutvalget for miljøinformasjon har fått mandat til å vurdere om Grunnloven medfører behov for endringer i gjeldende rett. Utvalget er kommet til at Grunnloven, sammen med de internasjonale forpliktelsene på området, medfører et behov for endring av dagens lovgivning. Utvalgets lovforslag vil således, om det blir vedtatt av Stortinget, være slike nærmere bestemmelser for gjennomføring av reglene, jf. § 110 b tredje ledd. Utenrikskomiteen uttaler i sin innstilling om forslaget til § 110 b tredje ledd at når Stortinget har gitt regler i medhold av tredje ledd, «vil det være disse som skal legges til grunn ved eventuelle saker for domstolene», jf. Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6. Dette gir lovutvalget et særlig ansvar til å komme med forslag som på en god måte gjennomfører prinsippene i Grunnloven § 110 b andre ledd.

Mens selve prinsippet om at borgerne har rett til miljøopplysninger er relativt klart uttrykt i Grunnloven, er det mer usikkert hvor de eksakte grensene for borgernes rett til miljøopplysninger går etter Grunnloven. Dette gir lovgiver et visst rom for skjønn ved vurderingen av hvordan bestemmelsen bør få gjennomslag i lovverket.

Til 2. Tolkningsfaktor

Grunnlovsbestemmelsen vil være en relevant tolkningsfaktor ved fastlegging av rettsregler på miljøområdet. Grunnlovsbestemmelsen kommer sterkest inn

i forhold til bestemmelser hvor ordlyden er vagt formulert og således åpner for flere tolkningsmuligheter, f.eks. vil taushetspliktreglene i bl.a. forvaltningsloven måtte tolkes i lys av Grunnloven i tilknytning til miljøopplysninger. Den kan også komme inn når det gjelder lovbestemmelser som pålegger private informasjonsplikter. Etter utvalgets oppfatning vil utvalgets forslag til lov om retten til miljøopplysninger oppfylle kravene i Grunnloven § 110 b andre ledd.

Til 3. Moment ved forvaltningens skjønnsutøvelse

Grunnloven § 110 b krever at forvaltningen ved sin skjønnsutøvelse tar miljøhensyn. Et eksempel her er vurderingen av meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 nr. 3. Er det tale om miljøopplysninger, vil Grunnloven veie tungt, og det skal sterke motargumenter til for å nekte innsyn.

Til 4. Selvstendig rettslig grunnlag i lovtomme rom

Paragraf 110 b andre ledd vil ha betydning som selvstendig rettslig grunnlag på områder det ikke eksisterer regler om miljøopplysninger. Eksisterer det allerede regler, vil disse tolkes i lys av grunnlovsbestemmelsen, jf. kategori (3) ovenfor.

Grunnlovsbestemmelsen vil også, sammen med lovverket, bidra til at de internasjonale forpliktelsene på området ivaretas i norsk rett. Grunnlovens bestemmelse er trolig for vagt formulert til alene å fungere som gjennomføringsinstrument, men ved å påvirke tolkingen av lovverket ellers, bidrar bestemmelsen til å oppfylle de internasjonale forpliktelsene.

5.2 Internasjonale regler om retten til miljøopplysninger

5.2.1 Innledning

Betydningen av at borgerne får tilgang til miljøopplysninger, er i stigende grad kommet til uttrykk i den internasjonale miljøretten. Stockholm-erklæringen vedtatt på FN-konferansen om det menneskelige miljø i 1972, understreker i punkt 19 at det er viktig at borgerne blir informert om miljøspørsmål, men fokuserer på informasjon som et virkemiddel i miljøpolitikken, og ikke som en rett for allmennheten. I årene siden Stockholm-konferansen er flere internasjonale dokumenter vedtatt, som mer eller mindre klart uttrykker at borgerne bør ha en rett til miljøinformasjon, herunder World Charter for Nature fra 1982, Brundtland-kommisjonens rapport «Vår felles framtid» fra 1987 og Rio-erklæringen fra 1992. Den siste erklæringen presiserer i prinsipp 10 uttrykkelig at hver enkelt skal ha rett til miljøinformasjon fra nasjonale myndigheter. Enkelbestemmelser om allmennhetens rett til miljøinformasjon finnes også i flere internasjonale miljøvernkonvensjoner, som f.eks. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-konvensjonen) fra 1991 art. 3 nr. 8, Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki-konvensjonen) fra 1992 art. 9 nr. 1 og Convention for the protection of the marine environment of the north-east Atlantic fra 1992 art. 8.

Også innenfor den europeiske miljøretten er retten til miljøinformasjon kommet til uttrykk. I tillegg til miljøinformasjonsdirektivet inneholder en rekke andre direktiver og forordninger enkeltbestemmelser som har betydning for allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. Eksempler her er reglene om konsekvensutredninger, «Seveso»-direktivet, og regler om tvungen og frivillig produktmerking.

Det siste trinnet på denne regelutviklingen og det foreløpig mest omfattende internasjonale regelverket på området, er Århus-konvensjonen.

Nedenfor omtales miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen noe nærmere. Felles for de to regelsettene er at de primært stiller krav til offentlige myndigheter om å formidle miljøinformasjon. De skiller seg her vesentlig fra Grunnloven § 110 b andre ledd som også pålegger private aktører plikt til å gi allmennheten miljøinformasjon.

5.2.2 Miljøinformasjonsdirektivet

Rådsdirektiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon, heretter miljøinformasjonsdirektivet, ble vedtatt i 1990 og er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. I St.prp. nr. 100 (1991-92) ble det lagt til grunn at direktivet var oppfylt i norsk rett. Forholdet mellom direktivet og gjeldende norsk lovgivning behandles nærmere i de enkelte kapitler nedenfor.

Miljøinformasjonsdirektivet gir alle, uavhengig av nasjonalitet og bosted, en allmenn rett til å få miljøinformasjon som er tilgjengelig hos de offentlige myndighetene, jf. art. 3.

Begrepet miljøinformasjon dekker etter art. 2 bokstav a opplysninger om miljøtilstanden, om virksomheter eller tiltak som er eller kan være til skade for miljøet, og om virksomheter eller tiltak til vern av miljøet. Direktivet definerer miljø som vann, luft, jordbunn, dyre- og planteliv, landområder og naturområder.

Artikkel 3 andre ledd gir hjemmel for å gjøre unntak fra retten til informasjon for å verne visse, særskilt opplistede interesser. En forespørsel om informasjon kan også avvises dersom kravet er åpenbart urimelig, er formulert på en for generell måte eller gjelder uferdige dokumenter eller interne meddelelser, jf. art. 3 tredje ledd.

Direktivet setter frister for besvarelse av krav om innsyn og gir rett til å klage på avslag.

Artikkel 7 krever at allmennheten skal få generell informasjon om miljøsituasjonen, f.eks. gjennom regelmessige, statlige miljørapporter.

EU-kommisjonen la i juli 2000 fram et forslag til nytt direktiv om miljøinformasjon. Forslaget er ment å ta høyde for kravene i Århus-konvensjonen art. 4 og 5, jf. nedenfor. Ved utformingen av forslaget er det også sett hen til erfaringene med det opprinnelige direktivet. Direktivet går på flere punkter lenger enn det eksisterende direktivet. Det har også bestemmelser som gir mer omfattende plikter enn Århus-konvensjonen. Det er vanskelig å vurdere hvordan det endelige direktivet vil se ut. Utvalget har derfor ikke lagt direktivforslaget til grunn som en absolutt premiss for arbeidet på samme måte som de andre internasjonale regelverkene. Utvalget vil peke på de endringene som foreslås i det nye direktivet. Det er også tatt høyde for de fleste forslagene i direktivforslaget.

5.2.3 Århus-konvensjonen

UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet ble signert i Århus i juni 1998 og blir derfor omtalt som Århus-konvensjonen. Førti europeiske land, herunder en rekke østeuropeiske land og tidligere Sovjetrepublikker, har signert konvensjonen. For at konvensjonen skal tre i kraft, må 16 land ha ratifisert. Til nå har 11 gjort dette. Norge har ennå ikke ratifisert.

Etter det utvalget erfarer planlegger regjeringen ratifikasjon av Århus-konvensjonen i 2001-2002. Utvalget har fått i oppgave å vurdere hvilke lovendringer som er nødvendige for å sikre en god gjennomføring av konvensjonen i norsk rett.

Som det framgår av konvensjonens fulle navn, omfatter konvensjonen tre typer rettigheter: (1) tilgang til informasjon, (2) allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser, og (3) adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet. Utvalgets mandat omfatter først og fremst de første to rettighetene. Adgangen til klage og domstolsprøving behandles bare i forhold til brudd på retten til informasjon og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser. Allmennhetens generelle rett til å klage i miljø saker og adgangen til å bringe miljø saker inn for domstolene drøftes ikke.

Tilgang til informasjon

Artikkel 4, som regulerer allmennhetens rett til å få miljøinformasjon fra offentlige myndigheter, er bygd over samme lest og tilsvarer i all hovedsak reglene i miljøinformasjonsdirektivet. På enkelte punkter er bestemmelsene noe mer detaljert utformet og de statlige pliktene mer omfattende. Dette gjelder bl.a. avgrensningen av begrepene «offentlig myndighet» og «miljøinformasjon» og rekkevidden av unntaksreglene. Artikkel 4 behandles nærmere under kap. 10, 14, 16, 18 og 19.

Artikkel 5 pålegger konvensjonsstatene ulike generelle forpliktelser knyttet til det å samle inn og spre miljøinformasjon, herunder

- plikt for offentlige myndigheter til å ha den miljøinformasjonen som er relevant i forhold til deres funksjoner,
- plikt til å informere befolkningen ved miljørelaterte kriser,
- plikt til å informere om hvorledes man finner fram til miljøinformasjon,
- plikt til å gjøre miljøtilstandsrapporter, lovgivningsdokumenter, internasjonale miljøavtaler, miljøplaner, miljøstrategier og miljøavtaler offentlig tilgjengelige, bl.a. gjennom offentlig tilgjengelige elektroniske databaser, og
- plikt til å oppmuntre andre aktører til å informere om miljøpåvirkningen av sine aktiviteter og produkter.

Bestemmelsene i art. 5 er så generelt formulert at de i mindre grad enn art. 4 kan sies å inneholde håndhevbare rettigheter for den enkelte borger.

Allmennhetens deltakelse

Artiklene 6, 7 og 8 inneholder bestemmelser om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser på miljøområdet. Disse artiklene er nærmere behandlet i kap. 12.

Artikkel 6 stiller relativt konkrete krav til åpenhet i saksbehandlingen knyttet til visse typer større aktiviteter som er listet opp i vedlegg I til konvensjonen.

- Informasjon om den planlagte aktiviteten og søknaden skal offentliggjøres tidlig i beslutningsprosessen.
- Saksbehandlingen skal sikre rimelige tidsrammer for allmennhetens deltakelse.
- Saksbehandlingen skal muliggjøre deltakelse på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen.
- Den berørte delen av allmennheten skal etter begjæring gis rett til å granske, vederlagsfritt og så snart den blir tilgjengelig, all informasjon i saken.
- Det skal sikres at resultatene av allmennhetens deltakelse tas behørig hensyn til ved forvaltningens beslutning.
- Allmennheten skal umiddelbart informeres om beslutningen.
- Ved en eventuell revisjon av en aktivitets konsesjonsvilkår, skal de ovennevnte bestemmelsene gjelde så langt det er hensiktsmessig.

Artikkel 7 gjelder allmennhetens deltakelse i forbindelse med planer, programmer og strategier vedrørende miljøet, mens art. 8 gjelder deltakelse ved utarbeidelsen av forskrifter og/eller generelle, rettslig bindende regler. Kravene til saksbehandlingen er her langt mindre konkrete og absolutte enn det som følger av art. 6.

Artikkel 7 stiller krav om å etablere egnede praktiske og/eller andre ordninger for å sikre allmennhetens deltakelse. Det stilles krav om rimelige tidsrammer, om mulighet for tidlig deltakelse og om at innspillene skal tas hensyn til.

Artikkel 8 krever at statene arbeider for å fremme allmennhetens deltakelse under offentlige myndigheters utarbeidelse av generelle, rettslig bindende regler som har vesentlige miljøvirkninger, bl.a. ved å offentliggjøre utkast til regler og gi allmennheten mulighet for å komme med kommentarer. Det kreves tidsrammer som sikrer effektiv deltakelse, og at det i størst mulig grad tas hensyn til resultatet av deltakelsen.

Klage og domstolsprøving

Artikkel 9 gir allmennheten en rett til å benytte seg av klage eller domstolsprøving dersom deres rettigheter etter art. 4 eller art. 6 ikke er respektert. Videre skal det være mulig for allmennheten, gjennom forvaltningsklage eller ved søksmål for domstolene, å bestride handlinger og unnlatelser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i den nasjonale lovgivningen vedrørende miljø. Foruten muligheten til å angripe brudd på rettighetene i art. 4 og 6 faller spørsmål om klagerett og domstolsprøving utenfor utvalgets mandat og vil ikke bli behandlet nærmere. Artikkel 9 er behandlet i kap. 19.

5.2.4 Utvalgets tilnæringsmåte for den nasjonale gjennomføringen

De internasjonale reglene er vagt formulert og åpner på flere punkter for en rekke ulike tolkninger. Utvalget har ikke sett det som formålstjenlig å forsøke å kartlegge den eksakte rekkevidden av regelsettene. Utvalget har valgt å peke på de punktene hvor det er behov for endringer av norsk rett for å oppfylle kravene i de internasjonale reglene tolket i lys av formålet med disse. I denne sammenheng er det også lagt vekt på at allmennhetens rettigheter skal komme klart til uttrykk i lovgivningen. Dette er et generelt prinsipp i EF-retten og er uttrykkelig sagt i Århus-konvensjonen art. 3 nr. 1, som lyder:

«Enhver part skal treffe de nødvendige lovgivningstiltak, reguleringstiltak og andre tiltak, (...), samt passende håndhevingstiltak for å etablere og opprettholde en klar, åpen og konsekvent ramme for gjennomføringen av bestemmelsene i denne konvensjonen.»

5.3 Internasjonale regler som setter grenser for retten til miljøopplysninger

5.3.1 EØS-avtalen

Innledning

Formålet med EØS-avtalen er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene, bl.a. gjennom regler om fritt varebytte, fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital, opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vris, og nærmere samarbeid på andre områder slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

Regler om rett til miljøinformasjon kan tenkes å være i konflikt med reglene om fri bevegelighet i den utstrekning de setter betingelser for utøvelsen av retten til fri bevegelse. Dette kan tenkes der næringsdrivende pålegges opplysnings- eller rapporteringsplikt til offentlige myndigheter, eller der private gis rett til å få eller kreve opplysninger om produkter eller prosesser.

Avveininger mellom retten til fri bevegelighet og regler som tar sikte på å bedre miljøbeskyttelsen, må skje på bakgrunn av det generelle forholdet mellom disse hensynene i avtalen og i den bakenforliggende fellesskapsretten. Miljøbeskyttelse er et av fellesskapets grunnleggende mål.

Opplysninger til myndighetene

Regler som gir myndighetene krav på opplysninger om sammensetning og innhold av varer som bringes i omsetning i Norge samt om aktiviteter som skjer her, vil vanskelig komme i strid med bestemmelser i EØS-avtalens hoveddel. I vedleggene til EØS-avtalen finnes en rekke slike regler. Noen av disse er presentert i kap. 5.3.1. I den utstrekning reglene er satt av miljøvern hensyn, og de etter sitt eget innhold er uttømmende, vil de utgjøre en skranke mot at myndighetene krever ytterligere opplysninger. For øvrig vil myndighetene stå fritt til å kreve opplysninger så lenge det kan begrunnes i mil-

jøhensyn og det ikke skjer forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske varer.

Der er vanskelig å tenke seg at regler om opplysningsplikt om miljøforhold knyttet til aktiviteter som utføres i Norge, kan komme i konflikt med reglene om tjenester og etableringsfrihet. På den annen side vil det i utgangspunktet ikke kunne kreves opplysninger om aktiviteter og prosesser som finner sted utenfor landets grenser. Unntak kan likevel tenkes også fra dette.

I noen tilfeller vil produksjonsmetodene kunne være relevante for en avgiftsmessig behandling av en vare, f.eks. ved at det pålegges lavere avgifter for varer som er produsert av resirkulerte råvarer, eller f.eks. for energi som er produsert med lave eller uten utslipp av drivhusgasser. I slike tilfeller kan det kreves dokumentasjon for at produktet oppfyller kravene til den lavere avgiftssatsen, se f.eks. EF-domstolens dom i saken om avgifter på regenerert olje, sak 21/79 Kommisjonen mot Italia, Saml. 1980 s. 1.

Også i tilknytning til offentlige innkjøp kan det tenkes at det offentlige krever opplysninger om produksjonsforhold og opptreden utenfor Norge. Opplysninger kan kreves både om produksjonsforhold knyttet til leveransene og om tilbydernes tekniske og organisatoriske kapasitet til å leve opp til de miljøkravene som stilles.

Opplysninger til allmennheten

EØS-avtalens hoveddel setter ikke skranker for hvilke regler man kan ha om forvaltningens opplysningsplikt, eller for hvor grensene for de opplysningene som skal være taushetsbelagte, skal gå. Selv om rammebetingelsene for næringsvirksomhet som f.eks. eksport til Norge, blir påvirket, vil regler om forvaltningens opplysningsplikt falle utenfor rekkevidden av EØS-avtalens art. 11 slik den er presisert gjennom praksis. Et grunnvilkår for at en bestemmelse skal kunne sies å utgjøre et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon, er at det dreier seg om en «bestemmelse for handelen», se EF-domstolens dom i sak 8/74 Dassonville, Saml. 1974 s. 837.

Bestemmelser som pålegger næringsdrivende opplysningsplikt om sin virksomhet til allmennheten, eller som gir allmennheten rett til å kreve opplysninger om forskjellige forhold, vil heller ikke normalt være i strid med EØS-avtalen, se EF-domstolens avgjørelse i sak C-93/92 Motorradcenter, Saml. 1993 s. I-5009, om opplysningsplikt i kontraktsforhold. De opplysningene som en næringsdrivende plikter å gi om miljøkonsekvenser av sin virksomhet i Norge, inngår som en del av de generelle rammebetingelsene for å drive næringsvirksomhet her, enten det er tale om virksomhet som utelukkende drives i Norge, eller om det er tale om deletablering eller tjenesteyting i Norge av en operatør som har hjemsted i et annet land. Enkelte direktiver setter derimot begrensninger i å gi opplysninger til allmennheten.

Der hvor det kan oppstå problemer i forhold til EØS-avtalen, er hvor opplysningsreglene utformes som produktkrav, dvs. som krav til merking eller emballering av produktet, eller der hvor reglene innebærer krav som er mer byrdefulle å oppfylle for en utenlandsk operatør enn for en norsk operatør, f.eks. krav om at publikum skal kunne henvende seg til et sted i Norge for å få opplysninger og at opplysningene skal gis på norsk. Likt med et produktkrav vil opplysningsplikten være. Dette innebærer at en operatør med

virksomhet over landegrensene må gi opplysninger i Norge om forhold i andre land, særlig der de norske reglene avviker fra reglene i hjemlandet eller i andre land der operatøren driver virksomhet. En slik situasjon innebærer at en næringsdrivende må utforme forskjellige «informasjonspakker» for et produkt eller en tjeneste som selges i forskjellige land.

Når det gjelder opplysningskrav som knytter seg til opplysninger som gis sammen med produktet i form av merking og emballering, foreligger en rekke harmoniserte regler. Mange av disse er presentert i kap. 9.3. Mange av direktivene er uttømmende i den forstand at det ikke kan stilles nasjonale merkekrav som går utover det som er bestemt i direktivet. Generelt kan det bemerkes at når disse direktivene stiller krav til merking på en måte som er forståelig for forbrukerne, innebærer dette ikke at norske regler uten videre kan kreve merking på norsk, dersom merking på andre språk eller ved hjelp av symboler må anses som forståelig, se EF-domstolens dom i sak C-85/94 Piageme, Saml. 1995 s. I-2955. Det vil være opp til nasjonale myndigheter å bedømme hva som må til for at merkingen skal anses forståelig. Bedømmelsen må ta hensyn til produktets art, anvendelse, kjøperkrets etc.

I andre tilfeller, hvor det ikke finnes harmoniserte regler, vil det i utgangspunktet være opp til nasjonale myndigheter å bestemme hvilke krav som skal stilles til den produktinformasjonen som skal gis på produktet i form av merking o.l. Slike nasjonale regler vil imidlertid være tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon i forhold til utenlandske produkter, og må således være nødvendige for å vareta såkalte «allmenne hensyn». Hensynene til miljø og helse hører klart inn under gruppen av slike allmenne hensyn, og informasjonsregler som er faglig begrunnet i slike hensyn, vil normalt bli akseptert. Vurderingen må sees på bakgrunn av at EF-domstolen har fastslått, bl.a. i sak C-39/90, Denkavit, Saml. 1991 s. I-3069, premiss 24, at «mærkning er et af de midler, der er mindst restriktive for varers frie bevægelighed inden for Fællesskabet», se også sak C-17/93 Straffesak mot J. J. J. Van der Veldt, Saml. 1994 s. I-3537.

5.3.2 WTO

Utgangspunktet under WTO er at «WTO Members are free to adopt their own policies aimed at protecting the environment as long as, in so doing, they fulfil their obligations and respect the rights of other Members under the WTO Agreement.» Dette framgår av beskyttelsesregelen i GATT art. XX, og er framhevet av WTOs Appellate Body i United States – Gasoline, adopted 20 May 1996, WT/DS2/AB/R og i United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products WT/DS58/AB/R, 12 October 1998. De relevante delene av art. XX lyder:

«General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

...

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

...
(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;»

Ved siden av at tiltaket må være nødvendig for å beskytte miljøet, er det springende punktet således måten det anvendes på. Anvendelsen må være generell og ikke-diskriminerende og ikke utgjøre en skjult hindring for handelen. Som avgjørelsen fra Appellate Body i United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products – slår fast, er retten til å beskytte miljøet ikke begrenset til miljøforhold i eget land. På denne bakgrunn kan det antas at de grensene WTO-avtalen innebærer for adgangen til å ha regler om miljøinformasjon, langt på vei vil sammenfalle med de begrensningene som følger av EØS-avtalens hoveddel. Heller ikke WTO-reglene vil dermed utgjøre noen vesentlig hindring for hvordan norske regler om miljøinformasjon utformes, så lenge de utformes og praktiseres på en måte som ikke er diskriminerende.

5.3.3 Andre eksempler

Cartagena-protokollen om biosikkerhet til konvensjonen om biologisk mangfold ble signert i Montreal i januar 2000. Artikkel 21 inneholder bestemmelser for håndtering av fortrolig informasjon som vil ha betydning for utformingen av unntaksreglene.

Det eksisterer et omfattende internasjonalt regelverk om vern av opphavsrettigheter. Disse stiller krav til det nasjonale regelverket om opphavsrett – åndsverkloven – og om hvilke unntak som kan gjøres i opphavsretten. Tre sentrale eksempler er WTO/TRIPs avtalen (Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon, herunder Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter), Bern-konvensjonen om vern av litterære og kunstneriske verk fra 1971 og Rådskonferansen 96/9/EF om rettslig vern av databaser (databasedirektivet). Forholdet mellom retten til miljøopplysninger og opphavsretten drøftes nærmere under kap. 14.5.

Kapittel 6

Oversikt over gjeldende norsk rett og eksisterende politikk

6.1 Innledning

Grunnloven § 110 b slår fast allmennhetens rett til miljøinformasjon. Utover denne bestemmelsen har vi ingen generelle regler om miljøinformasjon i norsk lovgivning. Det er imidlertid en rekke lover og forskrifter som inneholder informasjonsbestemmelser. Foruten generelle bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighetsloven finnes det mange miljøinformasjonsbestemmelser i sektorlovgivningen.

Informasjonsreglene kan grupperes på ulike måter. For det første kan en trekke et skille mellom regler om å gi informasjon på forespørsel og regler som krever aktiv formidling av miljøinformasjon. Offentlighetsloven er det mest sentrale regelverket når det gjelder plikten til å gi informasjon på forespørsel. Regler om aktiv informasjonsplikt kan ha mange ulike former. Det kan være regler om varsling, høring og offentlig ettersyn i tilknytning til forvaltningens beslutningsprosesser. Det kan være regler om produktmerking, regler om varsling i forbindelse med miljøkatastrofer eller regler om mer generell informasjonsplikt. De fleste reglene om miljøinformasjon i sektorlovgivningen gjelder aktiv informasjonsplikt.

En kan også skille mellom regler som først og fremst regulerer plikten til å informere om det som allerede finnes av kunnskap, og regler som også omfatter plikt til å framskaffe informasjon. Dette henger ofte nøye sammen. En plikt til å gi informasjon blir illusorisk dersom det ikke eksisterer en viss plikt til også å samle inn informasjon. Enkelte regler regulerer bare informasjonsformidling, f.eks. offentlighetsloven. Konsekvensutredningsreglene i plan- og bygningsloven er kanskje det beste eksemplet på regelsett som både regulerer informasjonsinnsamling og informasjonsformidling. Utvalget har primært i oppgave å se på plikten til å gi informasjon, men på en rekke områder har utvalget sett det som hensiktsmessig også å se hen til plikten til å samle inn miljøopplysninger, dvs. plikten til å ha kunnskap om miljørelaterte forhold.

Videre kan en skille mellom regler som gir allmennheten rett til informasjon og de som gjelder spesielle gruppers rettigheter, som f.eks. partene i en forvaltningssak eller arbeidstakere. Forvaltningsloven gir partene i en forvaltningssak en rekke særrettigheter i forhold til det å bli informert og det å kunne kreve informasjon. Arbeidsmiljøloven gir arbeidstakere rett til å få informasjon om helseskadelige og miljøforstyrrende sider ved virksomheten. Blant annet pålegger § 14 arbeidsgiveren å «sørge for at arbeidstakerne gjøres kjent med ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet, og at de får den opplæring, øvelse og instruksjon som er nødvendig». HMS-forskriften understreker nødvendigheten av medvirkning og samarbeid på hele

HMS-området. Nedenfor fokuseres det imidlertid på de reglene som gir allmennheten rett til miljøopplysninger.

Et annet hovedskille knytter seg til hvem som er sender og mottaker av informasjonen. Når det gjelder kommunikasjonsstrømmen innad i Norge, kan en bygge på en tredeling. En kan skille mellom informasjon fra forvaltningen til allmennheten, fra private til forvaltningen og til sist fra private til allmennheten. I tillegg kommer informasjon som formidles til/kommer fra internasjonale organisasjoner og andre stater. Mange internasjonale regelverk inneholder omfattende plikter for medlemsstatene til å gi informasjon til konvensjonssekretariatet eller til organer i internasjonale organisasjoner.

Når en snakker om «retten til miljøinformasjon», tenker en først og fremst på allmennhetens rett til informasjon om miljøet fra offentlige myndigheter og private aktører. Det er også dette som er utvalgets hovedfokus. Informasjonsstrømmen til forvaltningen fra private aktører, internasjonale organisasjoner og andre stater faller således i utgangspunktet utenfor. Hvor mye informasjon som kommer inn til den offentlige forvaltningen, vil imidlertid ha stor betydning for hvilken informasjon allmennheten faktisk får tilgang til fra forvaltningen. Hvor åpen tilgangen til informasjon fra forvaltningen til allmennheten er, påvirker på den andre siden forvaltningens reelle mulighet til å få informasjon fra private aktører og internasjonale organisasjoner. Dersom det er åpne «sluser» i informasjonsstrømmen fra forvaltningen om private forhold og forretningshemmeligheter, vil f.eks. private virksomheter vurdere nøyere hvilke opplysninger de gir fra seg. Problemstillingen knyttet til vern av forretningshemmeligheter illustrerer dette poenget godt.

6.2 Miljøkonsekvenser av egen virksomhet

Regnskapsloven stiller krav til alle regnskapspliktige om å informere om virksomhetens miljøpåvirkninger i styrets årsberetning. Disse kravene gjelder bl.a. ikke for det offentlige eller for store deler av landbruket.

En rekke regler innebærer plikt for enhver virksomhet til å ha kunnskap om hvordan virksomheten påvirker miljøet. Internkontrollforskriften er et eksempel. Produktkontrollloven pålegger importør og produsent å ha kunnskap om helse- og miljøfarlige egenskaper ved sine produkter. I de tilfellene hvor en virksomhet trenger tillatelse fra det offentlige, vil kravene til søknadens innhold i mange tilfeller innebære at man må skaffe seg inngående kunnskap om virkningene av det som det søkes tillatelse til. Eksempler på slike regelverk er forurensningsloven, genteknologiloven, energilovgivningen og plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger.

I tillegg finnes det en rekke frivillige ordninger som fremmer framskaffelse og videreformidling av miljøopplysninger. På produktområdet finnes ulike miljømerkeordninger, som f.eks. det nordiske miljømerket Svanen. Det finnes frivillige miljøledelsessystemer som både sikrer at virksomheten har kunnskap om egne miljøpåvirkninger og at denne formidles til allmennheten. EUs EMAS-ordning (Eco-Management and Assessment Scheme) er et av mange eksempler.

En grundigere beskrivelse av gjeldende rett på dette området finnes i kap. 9.

6.3 Det offentliges ansvar

6.3.1 Generelt

Offentlighetsloven er den sentrale loven når det gjelder retten til å kreve opplysninger fra det offentlige. Offentlighetsloven inneholder ingen plikt til å innhente opplysninger. Forholdet mellom offentlighetsloven og Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet blir drøftet under kap. 10.

Forvaltningslovens generelle veiledningsplikt vil innebære visse plikter til å informere allmennheten, jf. forvaltningsloven § 11.

Kommuneloven § 4 pålegger kommunene å drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Kommunene må selv vurdere hvordan dette skal gjøres, jf. NOU 1990: 13 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 264-265.

6.3.2 Statens informasjonspolitikk

Målene og prinsippene i den statlige informasjonspolitikken legger føringer for hvordan den enkelte statlige virksomheten bør arbeide med informasjon og kommunikasjon. Informasjonspolitikken stiller forvaltningens brukere i fokus. Med brukere menes både borgere, næringsliv og organisasjoner.

Statens informasjonspolitikk ble lagt fram for Stortinget som en del av Administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon høsten 1993. En arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet leverte 26.01.2000 en rapport med forslag til revisjon av informasjonspolitikken. I rapporten fremmes bl.a. forslag om å gi informasjonspolitikken status som kgl.res. Forslaget var fremdeles under vurdering da dette ble skrevet.

Målene for informasjonspolitikken er at borgere, næringsliv og organisasjoner skal

- ha lik og alminnelig tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen,
- få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter, og
- ha reell tilgang til informasjon om det offentliges aktiviteter.

Politikken skal dessuten bidra til at informasjon benyttes som virkemiddel for å nå politiske mål. I mange tilfeller er informasjon og kommunikasjon en forutsetning for at offentlige oppgaver lar seg gjennomføre. For statlige virksomheter blir derfor god håndtering av informasjon avgjørende for å lykkes i arbeidet for øvrig.

Fem prinsipper for statlig informasjonsvirksomhet er utformet for å rette søkelyset både mot hvordan informasjon bør håndteres, og hvordan den bør organiseres. Prinsippene er

- kommunikasjonsprinsippet,
- prinsippet om aktiv informasjon,
- helhetsprinsippet,
- linjeprinsippet, og
- prinsippet om informasjon som lederansvar.

Miljøverndepartementet har utarbeidet en egen informasjonspolicy for 1998-2003. Den bygger på de fem hovedprinsippene i den statlige informasjonspolitikken, og forutsetter at informasjon skal brukes aktivt som virkemiddel for å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. De sentrale målgruppene for departementets kommunikasjonsvirksomhet er forvaltningen, media,

næringslivet, segmenter av befolkningen, frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og skole- og utdanningssektoren.

6.3.3 Offentlige beslutningsprosesser

Det offentliges utredningsplikt

Mange av forvaltningens beslutninger vil kunne ha miljøkonsekvenser. I tråd med forvaltningens generelle utredningsplikt i forvaltningsloven § 17, vil forvaltningen ha et ansvar for at de har tilstrekkelig informasjon, herunder om miljøvirkningene, før beslutninger treffes.

De forvaltningsrettslige sektorlovene, f.eks. forurensningsloven og genteknologiloven, presiserer og utdyper denne plikten. En rekke av disse sektorlovene pålegger søker å utrede de miljømessige konsekvensene. Det sentrale eksemplet her er reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.

Når det gjelder statlig politikkutforming, er utredningsinstruksen det generelle rammeverket som stiller krav til kunnskapsgrunnlaget. Instruksen stiller krav om at enhver utredning skal inneholde opplysninger om økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene som utredes.

Allmennhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

I relasjon til statlig politikkutforming stiller utredningsinstruksen krav om at utredningen skal sendes på allmenn høring. Ved utforming av forskrifter stiller forvaltningsloven krav til høring. Kommunal planlegging skal etter plan- og bygningsloven inkludere prosesser som sikrer allmennhetens rett til å delta.

En rekke sektorlover har bestemmelser som skal sikre at en videre krets får informasjon om og muligheten til å delta i offentlige beslutningsprosesser på miljøvernområdet. Dette gjelder f.eks. for beslutninger etter forurensningsloven, petroleumsloven, energiloven, naturvernloven, kulturminneloven og vassdragsreguleringsloven. Reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven er et sektorovergripende regelsett om allmennhetens rett til å delta i beslutninger som kan ha vesentlige miljø- og samfunnsmessige konsekvenser. Allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser er nærmere behandlet i kap. 12.

6.3.4 Miljøtilstanden

Foruten det som kan utledes av Grunnloven § 110 b, finnes det få bestemmelser som uttrykkelig stiller krav om at det offentlige skal samle inn og formidle opplysninger om miljøtilstanden. Reglene som er beskrevet ovenfor, vil indirekte innebære at forvaltningen besitter en mengde informasjon. Videre er det på statlig nivå iverksatt omfattende arbeid med sikte på å etablere et resultatoppfølgingssystem i miljøvernpolitikken basert på sektorvise miljøhandlingsplaner og sektorvis miljørapportering. Dette omtales nærmere under kap. 11 nedenfor.

6.4 Kriser – akutte miljøproblemer

Relevante opplysninger i forkant av og under et akutt problem må integreres i beredskapsplanleggingen på de ulike områdene. Det finnes få uttrykkelige krav til å informere allmennheten. Et eksempel på rettslig rammeverk for krisehåndtering som også inneholder bestemmelser om informasjonsformidling, er forskrift av 8. oktober 1999 nr. 1082 om tiltak for å avverge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften). Kriseinformasjon blir behandlet nærmere i kap. 13 nedenfor.

6.5 Rettslige begrensninger i retten til miljøopplysninger

Når det gjelder informasjon fra det offentlige, inneholder offentlighetsloven enkelte skranker. Det samme gjør de ulike reglene om taushetsplikt for bl.a. forretningshemmeligheter. Åndsverklovens regler om opphavsrett kan medføre visse begrensninger i allmennhetens rett til miljøopplysninger. Se også kap. 14-15 nedenfor.

Markedsføringsloven stiller krav til bruk av miljørelaterte argumenter i markedsføringen som skal sikre at den informasjonen allmennheten får, er korrekt. Disse reglene omtales i kap. 9.4 nedenfor.

Del II Del II Retten til miljøopplysninger

Kapittel 7

Innledning

7.1 Hvem gir opplysninger om påvirkninger på miljøet?

7.1.1 Hovedprinsipp: Enhver informerer om egen miljøpåvirkning

Begrunnelse

Uttak av ressurser og belastninger på miljøet innebærer forbruk av menneskenes fellesarv. Uavhengig av om det er snakk om ressurser som er underlagt eiendomsrett som jord eller mineraler, eller ressurser som er fri for alle som luft, vil det være snakk om bruk av et felleseie i vid forstand. Aktiviteter som innebærer påvirkning av dette felleseiet, bør skje på en åpen måte. Et grunnleggende prinsipp for ansvaret for informasjonsinnhenting og formidling til allmennheten bør derfor være at den som har ansvar for en virksomhet som påvirker miljøet, også er ansvarlig for å informere allmennheten om dette. Et slikt prinsipp er i samsvar med Grunnloven § 110 b som gir en generell rett til å kreve miljøopplysninger både fra private og offentlige virksomheter om planlagte og iverksatte inngrep i naturen, se ovenfor kap. 5.1.

Et prinsipp om at den enkelte er ansvarlig for å informere om egen virksomhet, er i tråd med det generelle prinsippet om at den som gjør noe som belaster miljøet, må betale alle kostnader som er forbundet med dette, se bl.a. forurensningsloven § 2 første ledd nr. 5. En forutsetning for at en virksomhet skal kunne ta ansvar for egen miljøpåvirkning, er at den har kunnskap om den. En naturlig følge av dette er at virksomheten samtidig har et ansvar for å informere allmennheten om miljøpåvirkningen.

Når det gjelder de ulike grenene i den offentlige forvaltningen, er prinsippet gjenspeilet i politikken om sektorintegrasjon av miljøvernpolitikken. Nasjonalt er dette slått fast i St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling og følges bl.a. opp gjennom miljøvernpolitikken hvor ansvarliggjøring av sektormyndighetene er et sentralt element. Internasjonalt har dette prinsippet forankring bl.a. i EU-traktaten art. 6 som sier: «Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i utformningen og gjennomførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikkel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.» Det vises i denne forbindelse til den praktiske oppfølgingen gjennom den såkalte Cardiff-prosessen.

Idéen om at de som er faglig ansvarlige for et område, også skal være ansvarlige for å informere allmennheten om dette, er også slått fast i statens informasjonspolitikk. Se nærmere kap. 6.3.2 om forholdet mellom dette prinsippet og de andre prinsippene for den statlige informasjonspolitikken.

Informasjon om egen påvirkning på miljøet, vil dessuten være med på å forhindre unødig byråkrati. Det vil spare både tid og penger å kunne kreve opplysninger direkte fra en lokal forurensner i stedet for å måtte henvende seg til f.eks. Statens forurensningstilsyn eller fylkesmannen for å få de opplysningene de besitter om virksomheten. Den direkte kontakten mellom den som

påvirker miljøet, og mottakeren av opplysningene kan være nyttig for begge parter. For den som påvirker miljøet, vil det være positivt ved at man har større kontroll over hvilke opplysninger som gis, og at den ikke gir et skjevt bilde av virksomheten. For informasjonsmottakeren vil kontakten kunne bidra til at det etableres direkte påvirkningsmuligheter. De ovennevnte hensynene gjør seg gjeldende både overfor offentlige og private virksomheter.

Gjennomføring av prinsippet i praksis

For alle virksomheter, både private og offentlige, vil dette innebære en plikt til å opplyse om f.eks. utslipp fra virksomheten, virksomhetens energi- og råvareforbruk, virksomhetens avfallshåndtering og transportbruk og hvilke miljøvirkninger produktene deres har. For regnskapspliktige virksomheter finnes det allerede regler om dette i regnskapsloven. For det offentlige finnes det ikke tilsvarende regler. Når det gjelder produkters miljøvirkninger, finnes det bestemmelser på enkelte områder, men ikke noe heldekkende regelverk. Denne problemstillingen behandles nærmere i kap. 9.

For forvaltningen vil dette prinsippet i tillegg innebære at man må informere om miljøvirkningene av egne vedtak. På samme måte som en virksomhet bør informere om miljøvirkningene av sine produkter, bør forvaltningen informere om miljøvirkningene av sine aktiviteter, enten det gjelder lover, forskrifter, enkeltvedtak eller andre tiltak eller virkemidler. I tråd med prinsippet om sektorintegrasjon av miljøvernpolitikken, har de enkelte sektormyndighetene plikt til å informere innenfor sine ansvarsområder.

I noen tilfeller vil både det offentlige organet som gir tillatelsen, og virksomheten som har fått tillatelsen, ha tilknytning til miljøpåvirkningen. Det vil da måtte avveies hvem som i de ulike stadiene bør ha ansvaret for å informere allmennheten. Plikten til å informere allmennheten i tilknytning til offentlige beslutningsprosesser behandles særlig under kap. 12.

Grunner for ikke å bygge på prinsippet fullt ut

Det vil være typer situasjoner og typer miljøopplysninger hvor det ikke vil være mulig eller formålstjenlig å bygge på dette prinsippet fullt ut. Dette vil for det første gjelde situasjoner hvor det er behov for å koordinere informasjonsformidlingen fordi det er flere aktører som sitter med relevant informasjon. For det andre finnes det miljøopplysninger som ikke gjelder én miljøpåvirker. Dette gjelder først og fremst for opplysninger om miljøtilstanden og om miljøpåvirkninger som stammer fra mange ulike kilder.

7.1.2 Informasjon ved kriser – akutte miljøproblemer

I mange situasjoner, som f.eks. i tilknytning til en beslutningsprosess, vil det ikke være negativt at man får informasjon fra flere aktører. Det vil gjøre det mulig å veie de ulike argumentene mot hverandre og komme til egne konklusjoner.

I enkelte situasjoner vil det å få informasjon som ikke er koordinert, derimot være negativt. Dette gjelder først og fremst i tilknytning til akutte miljøproblemer. I en krisesituasjon vil det være avgjørende at de som kan bli berørt av ulykken, får klar informasjon om hvordan de skal forholde seg. Der-

som det er for mange aktører som informerer under den akutte situasjonen, vil dette kunne skape forvirring og gjøre det vanskelig å foreta de riktige handlingene. Under en krise vil det således være behov for å koordinere informasjonen. Da er det kanskje ikke sikkert at den som har forårsaket krisen, f.eks. industriutslippet, skal være den som skal informere befolkningen. Det vil i mange situasjoner være naturlig at den offentlige operative ledelsen har det primære ansvaret for å informere under selve krisen. I andre tilfeller er det ingen i Norge som har forårsaket krisen, som f.eks. ved naturkatastrofer eller miljøkriser som har sitt utspring i utlandet, jf. Tsjernobyl.

I det øyeblikket den akutte krisen er over, vil det imidlertid ikke være så viktig at informasjonen koordineres og gis av bare en aktør. Som en oppfølging av krisen vil det være naturlig at allmennheten også får informasjon om de ulike aktørenes synspunkter både på årsakene til krisen og hvordan den ble håndtert. I denne situasjonen vil det således være naturlig å falle tilbake på hovedprinsippet, nemlig at enhver skal informere om egen påvirkning på miljøet. I denne sammenheng vil dette innebære at den ansvarlige for industriutslippet informerer om selve utslippet og hvordan den har handlet i tilknytning til dette. De offentlige aktørene som har vært med på krisehåndteringen, informerer om sine aktiviteter i denne forbindelse, hvordan de har håndtert krisen. I etterkant av en krise vil det ofte bli gjennomført en uavhengig granskning for å få fram hva som skjedde. I tilknytning til dette arbeidet vil det være en forutsetning at de ulike aktørene meddeler sine synspunkter og opplysninger.

7.1.3 Informasjon i flere ledd

En annen situasjon, hvor det ikke vil være like klart hvem som skal ha plikt til å informere allmennheten, er formidling av informasjon om produkters miljøvirkninger. Før et produkt når forbrukerne, vil det som regel ha gått gjennom mange produksjons- og forhandlerledd, fra råvareleverandører til detaljist. Spørsmålet blir: hvem skal være forpliktet til å informere allmennheten? Skal hvert ledd i rekken være ansvarlig for sin «input» i produktet? Skal detaljisten ha et særlig ansvar til å informere? I hvor stor grad skal man kunne kreve informasjon direkte fra tidligere salgs- eller produksjonsledd? Disse problemstillingene blir nærmere drøftet under kap. 9.3.

7.2 Hvem gir opplysninger om miljøtilstanden og oversiktsinformasjon?

Hovedprinsippet ovenfor om at enhver informerer om egen påvirkning på miljøet, innebærer at man har rett til informasjon f.eks. om enkeltutslipp, om enkeltprodukter, om enkeltaktørers energibruk, om miljøvirkningene av offentlige vedtak osv. Ikke alle miljøopplysninger gjelder ulike aktørers påvirkning på miljøet. Det vil være mange områder hvor det ikke er noen som, i tråd med ovennevnte prinsipp, vil være forpliktet til å framskaffe informasjon. Dette gjelder alt fra informasjon om miljøtilstanden i Hardangerfjorden, helsetilstanden til isbjørnene på Svalbard og luftkvaliteten en vinterdag i Oslo, til informasjon om det nasjonale energiforbruket, de globale endringene i klimaet og tykkelsen på ozonlaget.

Å framskaffe og videreformidle slik informasjon er en naturlig oppgave for de offentlige myndighetene. Dels vil myndighetene selv ha behov for denne informasjonen for å kunne ha et grunnlag for utformingen av politikken på de ulike områdene. Det offentlige vil imidlertid ha et naturlig ansvar for å samle inn og informere om miljøtilstanden utover dette. Det å ha kunnskap om og informere allmennheten om når det er et helsefarlig høyt nivå av støvpartikler i luften i storbyene, er en oppgave for offentlige institusjoner. Det må være det offentliges oppgave å formidle viktige miljøopplysninger som ingen andre aktører vil kunne pålegges ansvar for.

Overvåkning av miljøtilstanden vil imidlertid ikke bare være et ansvar for de ulike fagetatene innenfor miljøvernforvaltningen, men også for de ulike sektormyndighetene. Således vil f.eks. fiskerisektoren ha ansvar for miljøinformasjon når det gjelder fiskeriressursene og transportsektoren tilsvarende for miljøvirkningene av transport.

Det offentliges plikt til å gi oversiktsinformasjon og informere om miljøtilstanden diskuteres i kap. 11.

Kapittel 8

Begrepet miljøopplysninger

Utgangspunkt

- Utover Grunnloven finnes det ingen definisjon av begrepet miljøinformasjon eller miljøopplysninger i norsk rett.
- Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet definerer begrepet.

Utvalgets forslag

- En definisjon av begrepet miljøopplysninger som omfatter opplysninger om naturmiljøet, om tiltak, aktiviteter og produkter som kan påvirke naturmiljøet, og visse opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, kulturminner og kulturmiljøer.
- To mindretallsforslag knytter seg til utformingen av definisjonen.

8.1 Innledning

Utover Grunnloven § 110 b andre ledd finner en i dagens norske lovverk ingen regler som direkte gjelder miljøinformasjon eller miljøopplysninger. Flere regelverk inneholder bestemmelser som gir allmennheten en rett til miljøinformasjon, jf. ovenfor under kap. 6, men ingen av disse benytter begrepet miljøinformasjon.

Begrepet «miljøinformasjon» er definert i de internasjonale reglene på området. De to mest sentrale regelverkene er miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen. Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv fra EU-kommisjonen inneholder også en endring av definisjonen av miljøinformasjon.

Begrepet miljøinformasjon består av to elementer: miljø og informasjon. Begge begrepene krever klargjøring.

8.2 Begrepene kunnskap, informasjon og opplysning

Grunnloven § 110 b andre ledd taler om en rett til *Kundskab* om miljøet. De engelske versjonene av de internasjonale reglene taler om *information*. I de norske oversettelsene har det vært vanlig å benytte begrepet *informasjon*. Til sammenlikning har Danmark valgt å oversette *environmental information* med *miljøopplysninger*.

Etter utvalgets syn er ikke kunnskap et egnet begrep å bruke generelt. Utvalget har videre diskutert hvilket av begrepene *miljøinformasjon* og *miljøopplysninger* som er det mest klargjørende. I ordbøkene framkommer disse som synonymer. Begrepet informasjon synes imidlertid noe vidt og upresist. Det blir brukt i en rekke ulike sammenhenger, som f.eks. «informasjonssammenfunnet» og «informasjonsteknologi». Begrepet opplysning synes å være noe mer konkret og setter større fokus på fakta. Utvalget har derfor valgt hovedsakelig å benytte begrepet «miljøopplysninger» i den videre framstillingen og i lovforslaget. I enkelte sammenhenger, bl.a. i tilknytning til beskrivelsen av

regelverk som benytter begrepet miljøinformasjon, har det likevel vært naturlig å bruke dette begrepet. Også når det er tale om aktiv formidling av miljøopplysninger, f.eks. i tilknytning til kriser – akutte miljøproblemer, har det vist seg mest naturlig å benytte begrepet miljøinformasjon.

Forholdet mellom begrepet «opplysning» og offentlighetslovens begrep «dokument» behandles nærmere under kap. 10.

8.3 Begrepet miljø

8.3.1 Grunnloven og de internasjonale reglene

Nedenfor gjengis definisjonene av miljøopplysninger i de ulike, relevante regelverkene.

Av de internasjonale reglene har miljøinformasjonsdirektivet den korteste og snevreste definisjonen. Århus-konvensjonen er mer presis og omfatter flere elementer, bl.a. ved at visse typer helseopplysninger uttrykkelig er omfattet. Direktivforslagets definisjon bygger på Århus-konvensjonen, men er mer presist formulert og går trolig noe lenger enn denne.

Grunnlovens formulering av begrepet miljøopplysninger er kort sammenliknet med de ovennevnte internasjonale definisjonene. Det må kunne legges til grunn at Århus-konvensjonens definisjon favner videre enn Grunnloven.

Felles for definisjonene i de internasjonale regelverkene og i Grunnloven er at de skiller mellom opplysninger om miljøtilstanden på den ene siden og opplysninger om faktorer, aktiviteter, tiltak og virksomheter som påvirker miljøtilstanden, på den andre siden.

Grunnloven § 110 b andre ledd

«Kundskap om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgrep i Naturen.»

Miljøinformasjonsdirektivet art. 2 bokstav a

«Alle opplysninger som er tilgjengelige i skriftlig form, i bilde- eller lydform eller fra database, om tilstanden når det gjelder vann, luft, jordbunn, dyre- og planteliv, landområder og naturområder, og om virksomhet (herunder virksomhet som er årsak til ulemper som for eksempel støy) eller tiltak som er eller kan være til skade for disse, og virksomhet eller tiltak til vern av dem, herunder forvaltningstiltak og programmer for miljøforvaltning.»

Århus-konvensjonen art. 2 nr. 3

««Miljøinformasjon» betyr enhver informasjon i skriftlig, visuell, lyd-, elektronisk eller annen form om:

- a) tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene;
- b) faktorer som stoffer, energi, støy og stråling, og aktiviteter eller

tiltak, herunder administrative tiltak, miljøavtaler, strategier, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller kan påvirke miljøelementene innenfor rammen av bokstav (a) ovenfor, samt kost-/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet;

- c) tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, menneskers livsvilkår, kulturminner og byggekonstruksjoner, i den grad de er eller kan bli påvirket av tilstanden til miljøelementene eller, gjennom disse elementene, av faktorer, aktiviteter eller tiltak som nevnt i bokstav (b);»

Direktivforslaget art. 2 nr. 1

- a) tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landskap, naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene,
- b) faktorer som stoffer, energi, støy, stråling og avfall, herunder radioaktivt avfall, som påvirker eller kan påvirke miljøelementene som er nevnt i bokstav a, og/eller menneskers helse og sikkerhet,
- c) utslipp til miljøet,
- d) tiltak (herunder administrative tiltak) som strategier, lovgivning, planer, programmer, miljøavtaler og aktiviteter som påvirker eller kan påvirke miljøelementene som er nevnt i bokstav a, og tiltak eller aktiviteter som er ment å verne dem,
- e) kost/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i forbindelse med de tiltakene og aktivitetene som er nevnt i bokstav d,
- f) tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, levevilkår, kultursteder og kulturbygg i den utstrekning de påvirkes eller kan påvirkes av tilstanden til miljøelementene som er nevnt i bokstav a, eller, gjennom disse elementene, av de forholdene som er nevnt i bokstavene b–d.»

8.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser behov for å klargjøre nærmere hva allmennheten bør ha krav på opplysninger om – hva som skal betraktes som miljøopplysninger. Det er behov for å definere begrepet miljøopplysninger i lovforslaget. Definisjonens funksjon er å sette yttergrensene for hva loven skal omfatte. Det nærmere omfanget av retten til miljøopplysninger vil framgå av de enkelte rettighetsbestemmelsene. Etter lovens § 7 vil det avgjørende kriteriet være om opplysningene gjelder forhold ved virksomheten som har vesentlig betydning for miljøet. Etter § 12 er det avgjørende om opplysningene foreligger hos et offentlig organ. Dette gjør at det ikke er behov for at definisjonen selv stiller noe krav om at opplysningene skal være av en viss betydning.

Ved utformingen av en definisjon av miljøopplysninger har utvalget tatt høyde for de kravene som ligger i Grunnloven og de internasjonale reglene. Etter utvalgets syn er Århus-konvensjonen og direktivforslaget svært kompli-

serte og detaljert utformet. Utvalget har derfor utformet en kortere definisjon enn de internasjonale reglene, men som er ment å dekke de samme forholdene.

Definisjonen dekker for det første opplysninger om naturmiljøet. Med naturmiljøet forstås særlig atmosfære, luft, vann, jord, naturressurser, landskap, naturområder, det biologiske mangfoldet og dets enkelte bestanddeler, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse. Denne listen indikerer hvilke opplysninger som er omfattet, men uten å være uttømmende. En kan stille spørsmål ved hvilke opplysninger om naturmiljøet som er dekket. Det vil etter utvalgets mening både være opplysninger om den nåværende tilstanden, en vurdering av denne, og om utviklingen i tilstanden.

Utenfor naturmiljøet faller bl.a. opplysninger om det indre miljøet og det sosiale miljøet. Det kan være vanskelig å trekke noen klare grenser for hva som bør falle innenfor begrepet miljø. Avgrensningsspørsmål knytter seg f.eks. til opplysninger om menneskets helse, arbeidsmiljø og kulturminner. Slike opplysninger faller imidlertid i noen grad inn under forslaget tredje ledd.

For å kunne vurdere årsaken til den nåværende tilstanden til miljøet, framtidig utvikling og hva som bør gjøres for å bedre den, er det en forutsetning at allmennheten også får tilgang til opplysninger om de tiltakene, aktivitetene og produktene som påvirker eller kan påvirke miljøet. Dette må omfatte tiltak m.m. i både privat og offentlig regi. Det vil både omfatte opplysninger om offentlig politikk og om industri, landbruk, ressursuttak osv.

De internasjonale reglene omfatter de tiltak m.m. som påvirker eller sannsynligvis kan påvirke miljøet. Utvalget mener det er viktig at definisjonen ikke bare omfatter opplysninger om dokumenterte miljøpåvirkninger, men også risikovurderinger av mulige miljøpåvirkninger.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Foss, Graver, Hallingstad, Lindahl, Lindseth, Meinich, Pedersen, Stueflaten, Vevatne og Aanæs, er videre kommet til at det ikke er nødvendig å ta med formuleringen «sannsynligvis». Når begrepet miljøopplysning defineres, er det ikke hensiktsmessig å legge inn kvalifiseringer som kan føre til utilsiktede avgrensninger i retten til opplysninger. Et krav til sannsynlighet vil f.eks. kunne føre til at analyser av risiko anses som miljøopplysninger der de konkluderer med at det er sannsynlighet for miljøpåvirkning, men ikke der konklusjonen er at det ikke er en slik sannsynlighet f.eks. knyttet til et stabilt produkt eller en lukket prosesses. Et krav til sannsynlighet vil også kunne føre til diskusjoner og vanskelige avgrensninger av hvilken grad av sannsynlighet som kreves og hvilket grunnlag den skal beregnes på. Diskusjoner og avgrensninger bør etter flertallets mening knyttes til de materielle innsynsreglene i kap. 2 og 3 og ikke til definisjonen av miljøopplysning i § 4. Definisjonen angir rammene for lovens virkeområde. Det er ikke denne alene som setter grensene for hva man har rett til å få tilgang til av opplysninger. Det vil det være de enkelte rettighetsbestemmelsene i §§ 5, 6, 7 og 12 som gjør. Disse reglene inneholder tilleggskriterier som setter de reelle rammene for hva man skal kunne kreve opplysninger om. For reglene i § 7 stilles det krav om at det bare er «forhold som har vesentlig betydning for miljøet» som er omfattet, jf. kap. 9. For reglene om offentlige organer er det bare de opplysningene som foreligger hos det offentlige, som er omfat-

tet. Dersom det offentlige besitter opplysninger om mulig miljøpåvirkning, er det etter flertallets syn ingen vesentlige grunner som taler mot at allmenheten skal få tilgang til slike opplysninger.

Utvalgets medlemmer Flåthen, Fredriksen, Hugo-Sørensen og Storelvviser til at utvalget står samlet i vurderingen av at definisjonen av miljøopplysninger ikke bare omfatter opplysninger om dokumenterte miljøpåvirkninger, men også risikovurderinger av mulige miljøpåvirkninger. Utvalget står også samlet i sin vurdering av at miljøopplysninger skal danne grunnlag for handlinger på grunnlag av føre var-prinsippet. Disse medlemmene viser til at føre var-prinsippet forutsetter krav om vitenskapelig sannsynliggjort sammenheng mellom en aktivitet/et produkt og miljø- og helsemessige virkninger. I Europa-kommisjonens meddelelse COM (2000)1 om føre var-prinsippet heter det:

- «Anvendelsen af forsigtighedsprincippet forudsætter
- Identifikation af potentielt negative følger af et fænomen, et produkt eller en proces;
 - En videnskabelig risikovurdering, som på grund af utilstrækkelige, foreløpige eller unøjaktige data ikke gør det mulig at påvise den pågældende risiko med tilstrækkelig stor sikkerhed.»

Dette tilsier etter disse medlemmenes syn at det må stilles visse minimumskrav til sannsynlighet for at en aktivitet/et produkt kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. Disse medlemmene legger også vekt på at så vel Århuskonvensjonen, direktivforslaget og den danske implementeringen av Århuskonvensjonen benytter formuleringer som tilsvarer «påvirker eller sannsynligvis kan påvirke» naturmiljøet. Disse medlemmene anser derfor at intensjonene med å legge til grunn at risikovurderinger av mulige miljøpåvirkninger og at føre var skal legges til grunn, tilsier at ordet «sannsynligvis» må tas med i definisjonen av miljøopplysninger.

I tilknytning til opplysninger om tiltak, aktiviteter og produkter som kan påvirke miljøet, vil det etter et *samlet utvalgs* syn være behov for ikke bare opplysninger om de direkte miljørelaterte forholdene ved virksomheten, men også om enkelte bakgrunnsdata. Dette gjelder særlig i tilknytning til den offentlige beslutningsprosessen omkring et planlagt tiltak. For at allmenheten skal kunne komme med relevante innspill til en offentlig beslutningsprosess, vil det være nødvendig ikke bare å få tilgang til opplysninger om de miljømessige konsekvensene av tiltaket, men også til andre opplysninger om tiltaket. Dette vil typisk være kost/nytteanalyser og andre økonomiske analyser som holder den miljømessige betydningen av et tiltak opp mot andre relevante hensyn. For å kunne være i forkant av en offentlig beslutningsprosess, vil det også være relevant å få tilgang til planer som kan ha betydning for miljøet. Disse forholdene er det tatt høyde for i lovforslagets § 4 første ledd bokstav c. Denne bestemmelsen dekker også analyser og beregninger av naturmiljøets tilstand og utvikling.

Hovedfokus for utvalgets arbeid er allmennhetens rett til opplysninger om naturmiljøet. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være nær sammenheng mellom forhold ved naturmiljøet og f.eks. menneskets helse, sikkerhet, levevilkår, kulturminner og kulturmiljø. Allmennheten kan ha en berettiget interesse av opplysninger om disse forholdene generelt, men utvalget har ansett det for å

ligge utenfor sitt mandat å vurdere allmennhetens rett til slike opplysninger i sin fulle bredde.

Utvalget har vurdert om kulturminner og kulturmiljøer bør likestilles med naturmiljøet og plasseres i første ledd bokstav a slik at alle opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer omfattes.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Flåthen, Fredriksen, Foss, Graver, Hugo-Sørensen, Lindahl, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten, Vevatne og Aanæs, har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Hovedfokus både i utvalgets mandat og i utvalgets arbeid har vært retten til opplysninger om naturmiljøet. I de internasjonale reglene som ligger til grunn for utvalgets arbeid, likestilles ikke kulturminner og -miljøer med naturmiljøet. Utvalgets flertall mener at opplysninger om kulturminner og -kulturmiljø bør omfattes i samme grad som opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår.

Opplysninger om sammenhenger mellom menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, kulturminner og kulturmiljø, og naturmiljøet eller påvirkninger på dette, faller på den andre siden naturlig inn under definisjonen. Dette er også omfattet av Århus-konvensjonen og direktivforslaget. Ifølge forslaget fra dette flertallet er opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, og kulturminner og kulturmiljø omfattet i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av naturmiljøet eller av forhold som påvirker naturmiljøet.

Utvalgets medlem Hallingstad viser til at kulturminner og kulturmiljø er innarbeidet som en integrert del av miljøbegrepet. Naturressursene utgjør sammen med kulturminnene hovedelementene i en samlet miljø- og ressursforvaltning. Det er derfor en nær tilknytning mellom naturmiljø og kulturminner/kulturmiljø, ved at disse representerer verdier som framstår som integrerte deler av vårt fysiske miljø. Det er i mange tilfeller vanskelig å skille disse verdiene fra hverandre, f.eks. i et kulturpåvirket landskap med spor etter gammel jordbruksdrift, vegfar, gravhauger, mv. Myndighetene har tatt konsekvensen av dette ved at saksfeltet inngår i miljøvernforvaltningens samlede mål- og resultatstyringssystem, noe som har vært tilfelle siden Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972.

Det eksisterer en lang og etablert politisk praksis på dette i Norge. Skiftende regjeringer har, med tilslutning fra Stortinget, stått fast på denne politiske plattformen. Et sentralt dokument i denne forbindelse er St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, der det bl.a. heter:

«Vern og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer handler om å ta vare på en ressurs som ikke er fornybar, og utgjør en viktig del av en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Kulturarven som en del av det samlede miljøbegrep og som dimensjon ved bærekraftbegrepet er med på å sette mennesket, livskvalitet og kunnskap i sentrum for miljøvernarbeidet.»

Videre heter det i St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand:

«Vern og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer handler om å ta vare på kulturarven. Kulturminnene utgjør sammen med naturressursene hovedelementene i en samlet miljø- og ressursforvaltning. De

er viktige som kunnskaps- og bruksressurser, og som grunnlag for menneskets livskvalitet.»

I Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2001, behandles hovedelementene i vår nasjonale miljøvernpolitikk, der det bl.a. heter:

«Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i miljøvernpolitikken. (.....) Å sikre kulturminner, tilrettelegge for et aktivt friluftsliv, rovdyrpolitikken og redusere lokal luftforurensning og støy vil stå sentralt i det nasjonale arbeidet. (.....) Nærhet til natur og kulturminner gir bedre forståelse for miljøutfordringene og kan skape et godt grunnlag for miljøvennlige holdninger.»

Ovenstående understreker at det nå legges stor vekt på arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer innenfor den etablerte miljøvernforvaltningen, noe som bl.a. har gitt seg utslag i at det fra 1. januar 2001 etableres en egen avdeling for kulturminner og kulturmiljø i Miljøverndepartementet.

Kulturminner omfatter alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder f.eks. lokaliteter det knytter seg historiske hendelser eller tradisjoner til; kultplasser, rydningsrøysler, gravhauger, boplasser, forsvarsverk, bygninger, mv.

Kulturmiljøer omfatter områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng, som f.eks. områder og bygningsmiljøer i byer og tettsteder eller jord-, skog- og seterlandskap.

I henhold til lov av 9.6.1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) er faste kulturminner fra før 1537, stående byggverk fra perioden 1537-1649, samiske kulturminner som er eldre enn 100 år, samt alle skipsfunn automatisk fredet. Nyere tids kulturminner og kulturmiljøer kan fredes etter vedtak.

Dette medlemmet mener på bakgrunn av ovenstående at kulturminner og kulturmiljø må sidestilles med naturmiljøet og dermed inngå i definisjonen i lovutkastet § 4 første ledd. En plassering i andre ledd vil være for snever gitt den sammenvevde sammenhengen som eksisterer mellom naturmiljø og kulturminner/kulturmiljø. En slik plassering vil innebære at opplysninger om disse verdiene/ressursene kun er omfattet i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av naturmiljøet eller forhold som påvirker naturmiljøet. Retten til opplysninger om kulturminner/kulturmiljøer i seg selv, dvs. deres egenart, sjeldenhet, verneverdi, representativitet, tilstand, truetthet, mv. vil ved en plassering i andre ledd ikke omfattes, bortsett fra i de tilfellene kulturminner og kulturmiljøer vil kunne inkluderes i landskapsbegrepet.

Kapittel 9

Miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Utgangspunkt

- Regnskapsloven, produktkontrollloven og enkelte andre regelverk stiller krav om å ha kunnskap om miljøpåvirkninger av egen virksomhet og i noen grad til å informere om dette.
- Regelverket er fragmentert og sikrer ikke en generell rett til å kreve opplysninger om forhold ved en virksomhet som har vesentlig betydning for miljøet.
- Grunnloven § 110 b andre ledd gir allmennheten rett til miljøopplysninger både fra offentlige og private aktører.
- Århus-konvensjonen inneholder bestemmelser om at operatører av aktiviteter som har en vesentlig innvirkning på miljøet, skal oppmuntres til å informere allmennheten regelmessig om miljøpåvirkningen av deres aktiviteter og produkter.

Utvalgets forslag

- Lovfesting av retten til å kreve opplysninger om forhold ved en virksomhet som kan ha vesentlig betydning for miljøet.
- Særbestemmelse i produktkontrollloven om retten til å kreve opplysninger om forhold ved produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse.
- Opplysningene kan utleveres på hensiktsmessig måte og i hensiktsmessig form.
- Det foreligger mindretallsforslag når det gjelder den nærmere avgrensingen av retten til å kreve opplysninger om produkter.

9.1 Innledning

Opplysninger om miljøpåvirkning av virksomheter og produkter er noe som i økende grad etterspørres av allmennheten, og som i økende grad formidles av virksomheter. Mange ulike grupper ønsker å få tilgang til opplysninger om virksomheters betydning for miljøet. For det første trenger det offentlige opplysninger for å kunne håndheve offentlige miljøkrav. For det andre ønsker grupper som faktisk kan bli skadelidende av en virksomhets miljøpåvirkning, slik som arbeidstakere, naboer og forbrukere, opplysninger. For det tredje søker i stadig større grad investorer og forretningspartnere miljøopplysninger i forbindelse med vurdering av om de skal engasjere seg i virksomheten.

Utvalget anser det som grunnleggende at enhver har plikt til å gi opplysninger om betydningen av egen virksomhet for miljøet, jf. ovenfor under kap. 7. Grunnloven § 110 b andre ledd fastslår at allmennheten har rett til miljøopplysninger, både fra det offentlige og fra private, og gir etter utvalgets oppfatning en generell lovfesting av dette prinsippet. Det avgjørende for om miljøop-

plysninger skal gjøres tilgjengelig, bør etter utvalgets oppfatning ikke være hvordan virksomheten er organisert, men hvilken betydning virksomheten har for miljøet.

For å vurdere utforming av et lovverk som konkretiserer en slik plikt, har utvalget tatt utgangspunkt i krav som allerede finnes til opplysninger om miljøpåvirkninger av egen virksomhet. Videre har utvalget sett på de pliktene som finnes når det gjelder kunnskap om miljøpåvirkning av egen virksomhet. En forutsetning for å kunne gi opplysninger om egen virksomhets betydning for miljøet, er at man har kunnskap om den.

I tillegg til rettslige krav om å ha og formidle miljøopplysninger, finnes det i dag en rekke frivillige ordninger for innsamling og formidling av miljøopplysninger. Disse er også vurdert.

Århus-konvensjonen art. 5 nr. 6 sier:

«Enhver part skal oppmuntre aktører som har en vesentlig innvirkning på miljøet, til å informere allmennheten regelmessig om miljøvirkningene av deres aktiviteter og produkter, der hvor det er hensiktsmessig innenfor rammen av frivillig miljømerking eller miljørevisjonsordninger eller ved andre tiltak.»

Videre følger det av Århus-konvensjonen art. 5 nr. 8 at

«Enhver part skal utvikle mekanismer med sikte på å sikre at tilgjengelig produktinformasjon gjøres tilgjengelig for allmennheten på en måte som gjør det mulig for forbrukerne å foreta bevisste miljøvalg.»

Bestemmelsen krever ikke uttrykkelig at det ved nasjonal lovgivning pålegges ulike aktører plikt til å informere. Bestemmelsen kan oppfylles f.eks. ved at myndighetene stimulerer til utviklingen av ulike frivillige ordninger. Etter utvalgets oppfatning viser imidlertid bestemmelsene at konvensjonsstatene er enige om at det er viktig at ulike aktører informerer om sin påvirkning på miljøet. Lovutvalgets hovedprinsipp om rett til å kreve opplysninger om virksomhetens betydning for miljøet, er således i god harmoni med Århus-konvensjonens ånd.

9.2 Rett til å kreve miljøopplysninger fra virksomheter

9.2.1 Generelle regler

9.2.1.1 Regnskapsloven

Innledning

Norge var gjennom Næringslivets Hovedorganisasjons (NHO) mal i 1989 blant de første landene i verden som etablerte et anbefalt oppsett for utforming av miljørapporter til allmennheten. NHOs mal ble i 1994 og 1996 oppdatert på bakgrunn av utviklingen på området. Senere er krav til miljøopplysninger i årsberetninger blitt lovfestet i regnskapsloven § 3-3. Gjeldende bestemmelser trådte i kraft 1. januar 2000 og har således kun blitt lagt til grunn for siste regnskapsår.

Hvem omfattes?

Alle regnskapspliktige skal ifølge regnskapsloven § 3-1 utarbeide en årsberetning. Regnskapspliktige er aksjeselskaper, statsforetak, ansvarlige selskaper, finansinstitusjoner, samvirkelag, boligbyggelag, borettslag, økonomiske foreninger og i tillegg enkeltmannsforetak med eiendeler til en verdi av over 20 mill. kroner eller med over 20 ansatte. Utenfor faller mindre foreninger og enkeltmannsforetak, privatpersoner og offentlige virksomheter som ikke er organisert i noen av de ovennevnte formene. I praksis betyr dette bl.a. at store deler av den offentlige produksjonen av varer og tjenester og de aller fleste som driver med jordbruk eller skogbruk, er unntatt fra plikten til å lage årsrapport om virksomhetens betydning for miljøet.

Hva omfattes?

Årsberetningen skal etter § 3-3 siste ledd gi opplysninger om «forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Det skal opplyses hvilke miljøpåvirkninger de enkelte forhold ved virksomheten gir eller kan gi, samt hvilke tiltak som er eller planlegges iverksatt for å forhindre eller redusere negative miljøvirkninger».

For å kunne oppfylle denne informasjonsplikten er det nødvendig for den regnskapspliktige å samle inn informasjon om en rekke miljøforhold. Forarbeidene til regnskapsloven av 1998 (Ot.prp. nr. 42 (1997-98)) framhever følgende forhold som sentrale ved utarbeidelse av miljørapporten i årsberetningen:

-
- type og mengde energi og råvarer som forbrukes,
- type og mengde forurensning som slippes ut,
- type og mengde avfall som genereres eller besittes (herunder eventuelle «gamle synder»), og
- aktivitetens ulykkesrisiko.

For produksjonsbedrifter identifiseres i tillegg følgende forhold som sentrale:

- type og mengde helse- og miljøfarlige kjemikalier som inngår i produktene, og
- type og mengde avfall som oppstår når produktene kasseres.

Forarbeidene nevner ikke virksomhet knyttet til forvaltning og drift av arealer, ressurser, bygninger og anlegg. Det er likevel klart at også denne typen aktiviteter omfattes av loven, og at miljøtilstanden til de eiendommene som forvaltes, må gå inn under lovens formulering «forhold ved virksomheten (...) som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø». Det kan f.eks. gjelde anslag over gjenværende ressurser i en gruve eller et masseuttak, bærekraften til en bestand som er gjenstand for beskatning, og konsekvensen av de uttakene som foretas.

Når det gjelder forurensning, vil en etter forarbeidene kunne legge vekt på hva som betraktes som tillatt som «vanlig forurensning» etter forurensningsloven § 8. Vanlig forurensning vil i de fleste tilfeller være «ubetydelig påvirkning». Etter forarbeidene er det ellers ikke presisert nærmere hva som

skal regnes som «ikke ubetydelig» påvirkning av det ytre miljøet. I henhold til Ot.prp. nr. 42 (1997-98) må spørsmål om «hvorvidt forhold kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø måtte vurderes konkret i forhold til det enkelte foretak». Forarbeidene henviser videre til at Norsk RegnskapsStiftelse vil utarbeide en regnskapsstandard på området.

Norsk RegnskapsStiftelse har i november 1999 laget et nytt utkast til regnskapsstandard for årsberetningen. Utkastet har vært på høring, men var ikke endelig ferdigstilt på det tidspunktet utvalgets innstilling ble skrevet. I utkastet til standard punkt 2.7 blir forholdet til miljøinformasjon drøftet, bl.a. spørsmål om detaljeringsgrad og framstilling av opplysninger.

Spørsmålet om hvilke typer miljøpåvirkning som skal omfattes er senere tatt opp i et brev fra Næringslivets Hovedorganisasjon til Miljøverndepartementet den 8. februar 2000. I brevet framheves det at begrepet «ikke ubetydelig påvirkning» ikke er i tråd med den terminologien som benyttes internasjonalt. I EMAS-forordningen (Eco-Management and Assessment Scheme) og i den internasjonale standarden for miljøstyring ISO 14001 (se nedenfor under 9.2.3) brukes begrepet «significant environmental aspects». Dette er i det norske EMAS-regelverket oversatt med «vesentlige miljøproblemer». Brevet ble oversendt til Finansdepartementet og besvart ved brev den 26. april 2000. I svaret heter det at «Foretak som er sertifisert etter EMAS vil ofte være blant de som ligger lengst fremme når det gjelder innføring av miljøstyringssystemer, herunder miljøinformasjonssystemer. Finansdepartementet i samråd med Miljøverndepartementet anser at foretak som oppfyller kravene i EMAS-forordningen om miljøredegjørelse, normalt vil ha et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å oppfylle kravene om miljøopplysninger i årsberetningen i regnskapsloven § 3-3, fjerde ledd».

Når det gjelder ikke anerkjente, usikre miljøpåvirkninger av virksomheten, framgår det av bestemmelsen at plikten også retter seg mot miljøpåvirkninger virksomheten «kan gi» uten at det nærmere spesifiseres hvor stor grad av usikkerhet som må foreligge, eller hvor betydelig miljøpåvirkningen må være.

Håndtering av årsberetninger

Årsberetningen skal fastsettes senest seks måneder etter regnskapsårets slutt, jf. § 3-1 første ledd andre punktum, og sendes inn til Regnskapsregisteret, jf. § 8-2. Årsberetningen skal være offentlig, jf. § 8-1. Det innebærer at enhver skal ha rett til å gjøre seg kjent med innholdet av dokumentene hos den regnskapspliktige eller hos Regnskapsregisteret. Det kan kreves et gebyr for å gjøre dokumentene tilgjengelige. Den regnskapspliktige kan ikke kreve gebyr som overstiger kostnadene ved innsynet.

Det påligger ikke Regnskapsregisteret plikt til å vurdere om de innsendte dokumentene tilfredsstiller lovens krav. Plikten til å revidere årsberetningen etter revisorloven (lov om revisjon og revisorer av 15. januar 1999 nr. 2), omfatter ikke miljøopplysningene i beretningen, jf. § 5-1. Forarbeidene til loven begrunner manglende krav til revisjon av miljøopplysninger med at det ikke er behov for å revidere disse, og at det er tale om opplysninger som en revisor normalt ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kunne uttale seg om, og som ikke

faller naturlig inn under en revisors arbeidsområde. Forarbeidene til loven tar ikke opp spørsmålet om å innføre en ordning med egne miljørevisorer.

Opplysningene som gjengis i årsberetningen er som nevnt offentlig tilgjengelige. Regnskapslovens regler stiller således både krav til å ha kunnskap og til å gjøre kunnskapen tilgjengelig for allmennheten. Begrensningene i regnskapslovens regler ligger i at det bare er en plikt til å formidle opplysningene gjennom årsberetningen en gang i året. Regnskapsloven krever ikke at man skal formidle informasjon på andre måter enn gjennom henvisning til dette dokumentet.

Forholdet til årsrapporter

Mange virksomheter supplerer årsberetningen med egne miljørapporter eller HMS-rapporter.

Det legges nå mer vekt på å få fram selskapets overordnede miljøpolitikk og -mål. I tillegg til informasjon om utslippsmengder i forhold til utslippstillatelse, gis det også mer forenklede miljøprestasjonsindekser som kan brukes i finansmiljøenes ønske om «eco-rating». Likeså opplysninger om potensielle oppryddings- eller erstatningskrav for forurenset grunn og produkter hvor slike er fastslått.

Størrelsesorden på virksomhetene som miljørapporterer, varierer fra Norsk Hydro ASA med mange tusen ansatte til Trysil Planteskole med 5 årsverk. Typisk omfang for produksjonsstedsrapportene er 4-8 sider, og opptil 60 sider for konsernmiljørapportene. Opplaget varierer ifølge en undersøkelse foretatt av NHO i 1996, fra 20 til 50 000 eksemplarer. Kostnadene ved siden av egeninnsats vil naturlig nok også variere – fra «gratis» bruk av eget hustrykkeri til flere hundre tusen kroner og mer for en konsernrapport. Ti til femten eksportbedrifter utgir i tillegg til norsk rapport en engelsk versjon av miljørapporten (ett hotell også på tysk) og/eller legger rapportene på sine Internett-sider.

Etter hvert har etterspørselen etter miljøopplysninger spredd seg fra lokalmiljøet til kunder, forsikringsselskaper og universiteter/høyskoler. Andre nye rapportinteressenter er konsulent- og revisorfirmaer. Disse sammen med trykkeribransjen, ser et økende marked i miljørapporter – ikke bare fra industribedrifter, men også fra andre næringsgrener og offentlige virksomheter. Undersøkelser gjennomført i Tyskland og Danmark viser som i Norge generelt liten interesse i form av tilbakemelding fra allmennheten.

I motsetning til utviklingen spesielt i Sveits og Tyskland, har ikke det norske finansmiljøet vist interesse for næringslivets miljørapporter – heller ikke for å utgi egne miljørapporter. Dette på tross av at rapportene etter hvert inneholder mer om virksomhetenes miljøkostnader og finansielle sikkerhet (environmental risk = financial risk). Heller ikke det politiske miljøet eller riksdekkende nyhetsmedia i Norge har vist særlig interesse for miljørapporter. EU-kommisjonen har i forbindelse med revisjonen av EMAS-forordningen kommet til at dette kan bero på at miljørapporter hovedsakelig er utformet med henblikk på ansatte og allmennheten i virksomhetenes nærregion. De gir ikke miljøopplysninger i en slik form at investorer eller media finner dem interessante.

9.2.1.2 Børsforskriften

Børsforskriften § 15-2 bestemmer hva et aksjeprospekt skal inneholde. Etter paragrafens punkt 2.6 skal det oppgis om selskapet er pålagt å gjennomføre miljøverntiltak som vil være av vesentlig betydning for selskapets virksomhet eller økonomiske stilling. Dette er opplysninger en også vil være forpliktet til å gi etter regnskapsloven. For allmennhetens rett til informasjon får denne bestemmelsen således liten selvstendig betydning.

9.2.1.3 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Internkontrollforskriften gjelder for all virksomhet som er omfattet av følgende lover, jf. forskriften § 2:

- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (lov av 24. mai 1929 nr. 4),
- sivilforsvarsloven § 48, jf. § 41 (industrivernpliktige virksomheter) (lov av 17. juli 1953 nr. 9),
- brannfarlighetsloven (lov av 21. mai 1971 nr. 47),
- lov om eksplosive varer (lov av 14. juni 1974 nr. 39),
- produktkontrollloven (lov av 11. juni 1976 nr. 79),
- arbeidsmiljøloven (lov av 4. februar 1977 nr. 4),
- forurensningsloven (dersom virksomheten sysselsetter arbeidstakere) (lov av 13. mars 1981 nr. 6),
- brannvernloven (lov av 5. juni 1987 nr. 26), og
- genteknologiloven (lov av 2. april 1993 nr. 38).

Forskriften omfatter offentlige og private virksomheter av alle slag, alle former for næringsvirksomhet, herunder bl.a. forbrukertjenester. Omfattet er også offentlig forvaltning og offentlig tjenesteyting. Privatpersoner/forbrukere er derimot ikke omfattet av forskriften.

Alle virksomheter som er omfattet av forskriften, skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.

Med internkontroll menes «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen», jf. § 3.

Internkontrollen skal ifølge § 5 tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Internkontroll innebærer at virksomheten skal:

1. sørge for at de lovene og forskriftene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten, er tilgjengelige, og ha oversikt over de kravene som er av særlig viktighet for virksomheten,
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer,
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker til at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,

4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene,
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, og
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Punkt 4-8 må dokumenteres skriftlig. Som det framgår av oversikten ovenfor, innebærer disse kravene en omfattende kunnskapsplikt for virksomheten.

Internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Den nærmere rekkevidden av kunnskapsplikten etter internkontrollforskriften vil i stor grad avhenge av hvilke krav som stilles i lovverket nevnt ovenfor.

9.2.1.4 Lov om offentlige anskaffelser

Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (ikke i kraft) gjelder anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av offentlige organer. Hvem som betraktes som offentlige organer, er definert i § 2. Loven stiller bl.a. krav til hvilke kriterier man skal legge til grunn for avgjørelsen av hvilke tilbud man skal akseptere. Anskaffelsen skal bygge på konkurranse, og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

I tillegg til økonomiske hensyn og kvalitetshensyn skal offentlige oppdragsgivere under planleggingen av den enkelte anskaffelsen også ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen, jf. § 6.

9.2.1.5 Forurensningsloven

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) har til formål å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, jf. § 1. All forurensning er i utgangspunktet forbudt, med mindre den er tillatt i loven selv i henhold til forskrift gitt i medhold av loven eller i henhold til særskilt tillatelse (utslippstillatelse).

Det generelle forbudet mot forurensning innebærer at enhver har plikt til å skaffe informasjon om egen virksomhet som gjør at man er i stand til å vurdere om ens aktiviteter kan medføre forurensning som er i strid med loven.

Skal man søke om tillatelse til å forurense utover det som er tillatt etter loven, vil det kreve kunnskap om omfanget av forurensningen – den antatte forurensningen før virksomheten settes i gang og den faktiske forurensningen under driften.

Grenseverdiforskriften av 30. mai 1997 nr. 490 om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy er et eksempel på regelverk under forurensningsloven som direkte pålegger plikt til å innhente informasjon. Grenseverdiforskriften gjelder luftkvalitet og støynivå ved helårsboliger, barnehager, utdanningsinstitusjoner og helseinstitusjoner. Forskriften fastsetter grenseverdier for visse stoffer som medfører lokal luftforurensning og støy. Når disse grenseverdiene er overskredet, skal det gjennomføres kartlegging og tiltaksutredning. Det er den som eier anlegg som vesentlig kan bidra til at grenseverdien overskrides, som skal kartlegge dette og utrede behov for tiltak. Med anlegg menes bl.a. veier, jernbane, flyplasser, transportanlegg og industri. Når det gjelder veier, vil det være veieier som er ansvarlig etter forskriften. Det vil si staten for Europa- og riksveier, fylkeskommunen for fylkesveier og kommunen for kommunale veier.

9.2.1.6 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven har ifølge § 1 bl.a. som målsetning «å sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og med en verneteknisk, yrkeshygienisk og velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet». Loven stiller en rekke krav til arbeidsplassen, herunder at det skal sørges for at forurensninger unngås, med mindre det er på det rene at forurensningen ikke kan medføre uheldige belastninger for arbeidstakerne. Disse pliktene forutsetter at arbeidsgiver har oversikt over forholdene i egen virksomhet.

Etter arbeidsmiljøloven § 24 nr. 4 kan arbeidsmiljøutvalget ved virksomheten vedta at arbeidsgiveren skal utføre målinger eller undersøkelser for å klargjøre om det foreligger helsefare. Hvis arbeidsgiveren ikke finner å kunne gjennomføre utvalgets vedtak, skal spørsmålet forelegges Arbeidstilsynet til avgjørelse. Selv om bestemmelsene i arbeidsmiljøloven har fokus på helsefare, vil det i praksis ofte være sammenfall mellom helse- og miljøskade.

Arbeidsmiljøloven inneholder også en rekke bestemmelser om helsefarlige stoffer. Disse omtales nedenfor under omtalen av plikten til å ha kunnskap om miljøpåvirkningen av produkter.

9.2.2 Særregler

I tillegg til de generelle reglene som er gjennomgått ovenfor, er det gjennom særregler for enkelte typer virksomheter innført plikt til å ha kunnskap om og/eller plikt til å informere om miljøpåvirkninger av virksomheten.

Et eksempel er skogbruksloven (lov av 19. mars 1965 nr. 3). Loven har til formål å fremme skogproduksjon, skogreising og skogvern. Ved forvaltningen av skogen skal det både legges vekt på næringens utøvere, råstofftilgangen til industrien, skogens betydning som rekreasjonskilde, som viktig element i landskapsbildet og som livsmiljø for planter. Ifølge § 16 skal avvirking av skog planlegges og foretas «under rimelig hensyn til naturmiljøet og friluftslivet». Dette forutsetter at den som avvirker skogen, har kunnskap om de miljø- og friluftslivsverdiene som finnes i områder hvor det planlegges avvirking.

Det er imidlertid ikke noen helhetlig lovgivning som sikrer at virksomheter som faller utenfor regnskapsloven, har kunnskap om miljøpåvirkningen av virksomheten og/eller informerer om denne. Landbruksnæringen er ikke omfattet av regnskapslovens krav om å lage en årsberetning som omfatter miljøopplysninger. Det foreligger heller ingen andre generelle plikter for landbruksnæringen til å ha kunnskap om miljøtilstanden på sine arealer eller hvilken miljøpåvirkning som følger av landbruksvirksomheten. Likeledes er kommunene ikke omfattet av regnskapslovens krav. Disse er imidlertid omfattet av de mer generelle bestemmelsene i kommuneloven § 4 om at «kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning». Også kommunehelsetjenesteloven har relevante bestemmelser. Paragraf § 1-2 sier at «kommunen skal ved sin helsetjeneste fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte». Etter § 1-4 andre ledd skal kommunen «ha oversikt over helsetilstanden i kommunen og de faktorer som kan påvirke denne».

Det er ikke gitt generelle regler i forurensningsloven om kunnskap om mengde og/eller sammensetning av avfall som oppstår som følge av egen produksjon eller eget forbruk. Imidlertid forutsetter det generelle forsøplingsforbudet og plikten til å levere produksjonsavfall (§§ 26 og 32) at den som besitter avfall, har en viss oversikt over hvordan eget avfall disponeres. Videre omfattes avfall av de generelle pliktene i regnskapsloven som er omtalt ovenfor under kap. 9.2.1. Med hjemmel i forurensningsloven er det likevel vedtatt enkelte særlige bestemmelser som innebærer mere konkrete kunnskaps- og informasjonsplikter. Dette gjelder delvis den som genererer avfall, den som produserer/importerer produkter som ender som avfall, og den som håndterer avfall.

9.2.3 Frivillig framskaffelse og formidling av miljøopplysninger

EMAS – eksisterende ordning

EMAS-ordningen (Eco-Management and Audit Scheme) for frivillig deltakelse for industriforetak i en miljøstyrings- og miljørevisjonsordning bygger på EU/EØS-forordning 93/1836/EØF og er gjennomført i norsk rett ved forurensningsloven § 52 c. EMAS-ordningen er et markedsorientert verktøy for å fremme økt miljøinnsats i industrivirksomheter (1) gjennom et internkontrollsystem som øker kunnskapen om miljøpåvirkningen av egen virksomhet, (2) gjennom offentliggjøring av en miljøredegjørelse, og (3) gjennom en rett til å bruke en EMAS-logo i markedsføringen av bedriften. EMAS-ordningen er under revisjon i EU-systemet. Det ble oppnådd politisk enighet om et forslag til ny forordning i forliksbehandling mellom Rådet og Parlamentet den 22. november 2000, jf. nedenfor.

EMAS-registreringen knytter seg til produksjonsstedet, ikke til virksomheten som sådan. Det innebærer at ordningen først og fremst omfatter det enkelte produksjonsstedets miljøpåvirkning og ikke miljøpåvirkningen av f.eks. virksomhetens produkter. Registreringen er avhengig av at virksomheten oppfyller en rekke krav. Når det gjelder miljøopplysninger, er det særlig art. 5 om miljøredegjørelse som er relevant. Etter bestemmelsen skal virksom-

heten minimum hvert tredje år utarbeide en miljøredegjørelse som skal inneholde en vurdering av vesentlige miljøproblemer på produksjonsstedet, og en tallfestet oversikt over utslipp av forurensende stoffer, avfallsproduksjon, forbruk av råstoffer, energi og vann, støy og eventuelt andre viktige miljøaspekter, jf. art. 5.

Noe uttrykkelig pålegg om offentliggjøring av redegjørelsen inneholder forordningen ikke. Artikkel 3 bokstav h sier bare at bedriften eventuelt kan sende den ut til allmennheten i den aktuelle EØS-staten eller på det berørte produksjonsstedet. Det synes imidlertid å være en generell oppfatning at redegjørelsen skal være offentlig tilgjengelig.

Det at redegjørelsen og opplysningene i den skal godkjennes av en uavhengig miljørevisor, styrker redegjørelsens troverdighet. Miljøopplysningene i årsberetningen er ikke underlagt revisjon. I det nederlandske og danske miljøregnskapsopplegget er forurensningsmyndigheten godkjenningorgan. I de tyske og norske standardiserte retningslinjene for miljørapporter legges det opp til valgfri verifikasjon.

Interessen for EMAS-registrering var de første årene stor i Norge, men har avtatt i løpet av 2000. Når det gjelder miljøsertifisering på global basis, ligger Norge på delt fjerdeplass etter Sverige, Danmark og Finland ut fra industribruttonasjonalprodukt. Oversikt finnes på www.nho.no/hms under «Miljø» klikk på «EMAS- og ISO 14001-sertifiserte virksomheter».

Revisjon av EMAS-ordningen – EMAS 2

I tråd med EMAS-forordningens art. 20 har forordningen vært under revisjon. Et forslag fra Kommisjonen ble behandlet i forliksprosedyren mellom Rådet og Parlamentet den 22. november 2000. Det ble oppnådd politisk enighet, men foreløpig er det ikke formell referanse til den nye forordningen i Official Journal. Gjennomgangen i det følgende er basert på Kommisjonens forslag.

EMAS 2 representerer en utvidelse når det gjelder hvem som kan registreres og hvilke miljøforhold som skal omfattes. Mens de eksisterende reglene bare gjelder industriområder, gjelder EMAS 2 alle typer økonomiske virksomheter og organisasjoner med betydelig miljøpåvirkning. Som en naturlig konsekvens av denne utvidelsen, vil ordningen ikke bare omfatte miljøpåvirkningen i et geografisk område, men også direkte og indirekte miljøpåvirkning som følge av organisasjonens aktiviteter, produkter og tjenesteytelser. EMAS 2 innebærer derved en mer fleksibel vurdering av virksomhetens miljøpåvirkninger.

Mens den nåværende EMAS-redegjørelsen skal utformes som et eget dokument som skal tilfredsstillende visse krav fastsatt i forordningens art. 5, bruker EMAS 2 betegnelsen miljøredegjørelse om en gruppe opplysninger som skal bekreftes av miljøkontrolløren. Det er ikke lenger noe krav om at redegjørelsen må foreligge i et helhetlig dokument. Det vil imidlertid fremdeles være et krav at opplysningene i miljøredegjørelsen skal være offentlig tilgjengelige. Organisasjonen oppfordres til å benytte «alle til rådighet stående midler» til å offentliggjøre opplysningene. Bedriften må videre dokumentere at «enkelpersoner med en legitim interesse i organisationens miljøindsats og -resultater nemt og uden omkostninger kan få adgang til opplysningene i miljøredegjørelsen». Siden miljøredegjørelsen ikke skal publiseres

som et enkelt dokument og det ikke er krav til forståelighet og kortfattetet, vil det være lettere å kreve at miljøredegjørelsen skal være mer omfattende enn det den er i dag. For den jevne borger uten spesialkompetanse vil det kunne være uheldig å ikke få tilgang til en helhetlig redegjørelse fra virksomheten. Samtidig styrker ordningen vernet til interessegrupper som ønsker å få tilgang til så mye informasjon som mulig, og som sitter inne med kompetanse til å vurdere opplysningene.

Det er noe uklart hva som menes med at retten til å få opplysninger enkelt og uten kostnader er framhevet som en rett for de med en «legitim interesse i organisasjonens miljøindsats og -resultater». Til sammenlikning kan det nevnes at både miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen legger vekt på at en ikke skal være tvunget til å vise en legitim interesse for å få rett til informasjon.

EMAS 2 åpner for at organisasjonen kan lage publikasjoner/dokumenter for særlige målgrupper med et utvalg av opplysningene i miljøredegjørelsen. Publikasjonen kan forsyes med EMAS-logoen forutsatt at miljøkontrolløren har bekreftet at opplysningene i publikasjonen er riktige og ikke villedende, dokumenterte og verifiserbare, relevante og brukt i en passende sammenheng, representative for organisasjonens generelle miljøinnsats og -resultater, og vanskelig kan misforstås. Det kreves også en henvisning til miljøredegjørelsen opplysningene stammer fra.

I tillegg til kravet om offentliggjøring av miljøredegjørelsen stiller EMAS 2 krav om at organisasjonen i tilknytning til miljøstyringssystemet skal kunne påvise at «de har en åpen dialog med interessepartene, herunder lokale myndigheter og kunder, om miljøpåvirkningene fra deres aktiviteter, produkter og tjenesteydelser, så de kan indkredse interesseparternes problemer». Dette er en nyskaping i forhold til gjeldende regler. Det stilles ikke nærmere krav om hvordan dette skal gjøres. Bestemmelsen synes imidlertid å forutsette et visst krav til aktivitet fra organisasjonens side, siden organisasjonen må påvise sin åpenhet. Det vil således ikke være tilstrekkelig bare å spre informasjon til allmennheten. Bestemmelsen krever en toveiskommunikasjon, en dialog. Organisasjonen må etablere rutiner som gjør det mulig for interessegrupper å komme med synspunkter på organisasjonens virksomhet.

I EMAS 2 legges det opp til at virksomheten i tillegg til den verifiserte EMAS-miljøredegjørelsen, kan etablere en omfattende miljøinformasjonsbase og utarbeide spesielle miljøopplysninger til tilsynsmyndigheter, lokalsamfunnet, kunder, ansatte, finansinstitusjoner eller andre «Social Parties». Det oppfordres til å ta i bruk Internett.

ISO 14001

ISO (International Standardisation Organisation) har utgitt en standard for miljøstyring – ISO 14001 – som, bortsett fra myndighetsjekk, revisor-bekreftet miljørapport og offentlig registrering, langt på vei stiller de samme kravene som EMAS. EU har godkjent ISO 14001-sertifisering som miljøstyringsdel (EMS) av EMAS-kravene. En generell tendens synes å være at bruken av EMAS reduseres på bekostning av ISO-14001.

Levende skog

Levende skog har vært et bredt anlagt prosjekt for et bærekraftig skogbruk i Norge. Et bærekraftig skogbruk skal sikre skogens økonomiske, miljømessige og sosiale verdier. Prosjektets målsetting har vært å bidra til norsk og internasjonal tillit til at skogindustrien i Norge har basis i et bærekraftig og miljøvennlig skogbruk med vilje og evne til langsiktig ressursforvaltning.

Hovedutfordringen for Levende skog har vært å komme fram til realistiske kriterier for et bærekraftig norsk skogbruk, og å utarbeide systemer som kan dokumentere og kontrollere miljøtilstanden i skogen. Det er blitt utviklet 23 standarder for bærekraftig skogbehandling i Norge. Standardene omfatter de arealene hvor det skal drives skogbruk i Norge, det vil si der skogbruk-sloven gjelder.

Miljøfyrtårnkonseptet

Et norsk opplegg for miljøstyring i små virksomheter uten vesentlig betydning for miljøet, kalt miljøfyrtårnkonseptet, er under utvikling gjennom samarbeid mellom miljøvernmyndighetene, næringslivet (Næringslivets Hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon) og GRIP. Dette konseptet forutsetter at deltakende virksomheter årlig gir ut en HMS-rapport. Om lag 130 kommuner deltar i prosjektet og 163 virksomheter var pr. 22. november 2000 sertifiserte.

9.2.4 Utvalgets vurderinger*Innledning*

Beskrivelsen av gjeldende rettstilstand viser at det i dag eksisterer en ganske omfattende plikt til å ha kunnskap om egen virksomhets betydning for miljøet. Gjennom regnskapsloven og enkelte andre bestemmelser er det i tillegg omfattende krav til miljørapportering om miljøpåvirkningen av egen virksomhet som sikrer at miljøopplysningene er tilgjengelige for allmennheten. Utvalget finner likevel at gjeldende regler ikke på en helhetlig måte sikrer retten til miljøopplysninger om virksomheter som har en viss betydning for miljøet. Utvalget vil derfor foreslå en generell bestemmelse om rett til å kreve opplysninger om forhold ved en virksomhet som har en viss betydning for miljøet. For mange virksomheter vil dette ikke innebære noen omfattende plikt til å innhente miljøopplysninger ettersom dette allerede følger av gjeldende regelverk.

Hvem gir opplysninger?

Etter utvalgets oppfatning må krav om miljøopplysninger kunne rettes mot offentlige og private virksomheter som har betydning for miljøet. I tillegg til regnskapspliktige virksomheter vil dette særlig medføre at landbruk, skogbruk, kommuner og statlige etater får utvidede plikter. Utvalget peker på at behovet for miljøopplysninger vil være like stort uavhengig av om miljøpåvirkningen kommer fra f.eks. et hotell organisert som aksjeselskap, eller fra et kommunalt sykehjem.

Hva skal det gis opplysninger om?

Etter utvalgets oppfatning bør retten til å kreve opplysninger ikke gjelde enhver miljøpåvirkning av virksomheten, men være begrenset til forhold av en viss betydning. Utvalget finner det hensiktsmessig å ta sikte på en grense som samsvarer med det som følger av regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd. Ordlyden innebærer at det skal kunne kreves opplysninger om «forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning». Når det gjelder den nærmere forståelsen av dette, peker utvalget på den avklaringen som har funnet sted gjennom Finansdepartementets brev den 26. april 2000 vedrørende

«ikke ubetydelig påvirkning», der det heter at de virksomhetene som er EMAS registrert,

«normalt vil ha et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å oppfylle kravene i regnskapsloven § 3-3, fjerde ledd».

Forurensningsloven § 52 c som gjennomfører EMAS-forordningen i Norge, fastsetter i art. 5 punkt 3 at en miljøredegjørelse

«særlig skal inneholde følgende elementer (...) en vurdering av alle de vesentlige miljøproblemene som knytter seg til den virksomheten som foregår (...) en oversikt med tallfesting av utslipp av forurensende stoffer, avfallsproduksjon, forbruk av råstoffer, energi og vann, av støy og eventuelt andre viktige miljøaspekter».

Utvalget peker på at det er betydelige forskjeller i begrepsbruken i de to regelverkene. I regnskapsloven er det krav om

«opplysninger» om

«påvirkning av det ytre miljø». Etter EMAS-regelverket er det krav om

«vurdering» av alle de

«vesentlige miljøproblemer som knytter seg til den virksomheten som foregår» samt

«oversikt med tallfesting» av

«viktige miljøaspekter» som utslipp av forurensende stoffer, avfallsproduksjon og forbruk av ressurser.

Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å bruke et begrep som på en klar måte viser at retten til opplysninger skal gjelde de forholdene ved en virksomhet som har vesentlig betydning for miljøet. Forhold som har en ubetydelig eller en helt ordinær betydning, bør ikke omfattes. Det vil måtte gjøres en konkret vurdering av ulike typer miljøpåvirkninger. Etter utvalgets oppfatning bør både forurensning, avfall, energi, arealbruk, transport og støy omfattes av begrepet

«vesentlig betydning».

Utvalget peker særlig på at energiforbruk er en sentral del av miljøkonsekvensene av en virksomhet. Dersom opplysningsplikten skulle være begrenset til virksomheter som bidrar i vesentlig grad til de globale miljøproblemene, ville få norske virksomheter omfattes. Utvalget legger derfor til grunn at virksomhetens energiforbruk, fordelt på ulike energibærere, må omfattes av de opplysningene man har rett til å kreve, med unntak for forbruk fra en energikilde som er uvesentlig sett i sammenheng med virksomhetens totale energiforbruk. Utvalget legger til grunn at de fleste virksomhetene i et åpent kraftmarked som det nordiske, vil ha kunnskap om sitt energiforbruk ut fra

bedriftsøkonomiske hensyn. For de øvrige forhold vises det til kommentarene til bestemmelsen, jf. kap. 26.

Utvalget viser til at hva som skal anses for å ha vesentlig betydning for miljøet, kan endres over tid. Det kan være ulike årsaker til dette. Vitenskapelig forskning og teknisk utvikling kan gjøre at en miljøpåvirkning blir ansett for å være viktig og derved omfattes av informasjonsplikten. Endrede samfunnsoppfatninger kan lede til at nye miljøproblemer blir ansett som viktige. Utvalget finner det på denne bakgrunn ikke hensiktsmessig å presisere den nærmere grensedragningen i lovteksten. Det er viktig å sikre en dynamikk i regelverket slik at framtidige miljøutfordringer fanges opp.

Når det gjelder usikker miljøpåvirkning av virksomheten, peker utvalget på at regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd også omfatter ikke ubetydelig miljøpåvirkning virksomheten

«gir eller kan gi». I forarbeidene er det ikke sagt noe om hvilken sannsynlighet som må foreligge før informasjonsplikten utløses.

Utvalget finner at spørsmålet må vurderes på samme måte som for kunnskapsplikten etter produktkontrollloven § 3, se omtalen om miljøpåvirkninger av produkter nedenfor under 9.3. Dersom det dreier seg om nye produksjonsprosesser eller ny virksomhet man ikke kjenner virkningen av, vil utgangspunktet for virksomheten, med mindre det er nokså åpenbart at virksomheten ikke har mer enn ikke ubetydelig betydning for miljøet, være at den har en aktiv kunnskapsplikt og må skaffe seg kjennskap til virkningene. Foreligger det ikke tilgjengelige, pålitelige opplysninger, vil virksomheten ha en mer selvstendig plikt. Hvor stor innsats som kreves, vil avhenge av omfanget av mulige miljøkonsekvenser og i hvilken utstrekning det er grunn til å tro at virksomheten har slike. Dette vil måtte gjelde tilsvarende for ulykkesrisiko, dvs. risiko for miljøpåvirkning som følge av plutselige hendelser. Graden av risiko må sees i sammenheng med de mulige miljøkonsekvensene en eventuell ulykke kan ha.

Hvordan skal opplysninger gis?

Utvalget finner det uhensiktsmessig og unødig kostnadskrevenne dersom det skal gjelde særlige formkrav til hvordan opplysningene skal gis. Det bør være en fleksibilitet, f.eks. i valget mellom muntlige og skriftlige opplysninger. Utvalget peker på at mange mindre virksomheter vil omfattes av regelverket. Formen må imidlertid ikke påvirke opplysningene med hensyn til at de skal være dekkende, sannferdige og ikke virke villedende. Utvalget finner videre at det ikke bør være krav om at det i det enkelte tilfellet skal utarbeides særskilt informasjon på bakgrunn av krav om miljøopplysninger fra en virksomhet. I mange tilfeller vil virksomheten frivillig eller gjennom annet regelverk ha utarbeidet miljøopplysninger. Dette gjelder særlig miljørapporter og miljøopplysninger i årsberetninger. Videre vil det kunne finnes opplysninger i registre eller andre rapporter.

I den grad slike dokumenter er utarbeidet og gir et dekkende og sannferdig bilde av de forholdene kravet gjelder, vil det kunne henvises dit. For å vurdere om slik dokumentasjon er tilstrekkelig vil det måtte legges vekt på om regnskapslovens krav er overholdt. Uansett må dokumentasjon relatere seg til

det miljøproblemet som kravet om opplysninger gjelder, f.eks. gjennom ulike miljøindikatorer som viser status for miljøarbeidet.

Utvalget er oppmerksom på at det vil kunne oppstå spørsmål om detaljeringsgraden på opplysningene som kreves. Eksisterende miljøopplysninger vil ofte være utarbeidet på aggregert nivå og ikke gjelde det enkelte produksjonsstedet eller det stedet der de enkelte aktivitetene foregår. Utvalget legger til grunn at opplysningene som hovedregel skal relatere seg til den samlede «virksomheten» slik dette forstås etter regnskapsloven.

Utvalget finner at det bør åpnes for at flere virksomheter kan gå sammen om å oppfylle kravene til opplysninger. Det kan være situasjoner der den enkelte virksomheten ikke på noen god måte kan gi miljøopplysninger uten i samarbeid med andre, f.eks. ved skogeierlag som har felles opplysninger om betydningen for miljøet. Utarbeidelse av felles opplysninger vil kunne være kostnadsbesparende uten at det går ut over kvaliteten eller omfanget av opplysningene.

9.3 Rett til å kreve opplysninger om produkter

9.3.1 Innledning

Informasjon om produkter utgjør en sentral del av miljøopplysninger allmennheten mottar eller har behov for å motta. Dette skyldes både at produkter utgjør en viktig kilde til helse- og miljøproblemer, og at allmennheten, som forbrukere, har et nært forhold til en rekke produkter. En produktorientert miljøvernpolitikk er et viktig element i miljøvernpolitikken nasjonalt og internasjonalt, og den får stadig økende oppmerksomhet ettersom omlegging av forbruks- og produksjonsmønstre anses som en sentral utfordring for å nå miljømålsetningene.

Produkter kan være kilde til ulike helse- og miljøproblemer i alle faser av livsløpet, fra utvinning av råvarer, produksjon, transport, bruk, og til avfallsbehandling av produktene. Dersom en ønsker å ta hensyn til den totale miljøbelastningen ved valg av produkt, har en behov for informasjon om miljøbelastningen fra alle disse fasene.

Informasjon om det enkelte produktets mulige påvirkning på helse og miljø i bruksfasen vil være i kjerneområdet for begrepet miljøopplysninger. Eksempler er informasjon om innhold av helsefarlige kjemikalier som kan påvirke brukeren av produktet, om miljøfarlige stoffer som slippes ut til miljøet under bruk, eller om produktets energibruk.

For å vurdere et produkts samlede miljøbelastning gjennom hele produktets livssyklus, er det nødvendig med en langt mer omfattende kunnskap, f.eks. om inngrep i naturen ved utvinning av råvarer, om forbruk av ikke-fornybare ressurser, om utslipp av miljøfarlige stoffer og klimagasser fra produksjonen, om bidrag til lokal luftforurensing gjennom transport av råvarer og ferdige produkter, om manglende muligheter for gjenvinning, og om miljøskadelige virkninger i avfallsfasen. Vurderinger av produkters livsløp vinner stadig mer terreng som et mer fullstendig og riktig uttrykk for produkters betydning for miljøet.

Det er vanskelig og i de fleste tilfeller lite hensiktsmessig å skille mellom helse- og miljøopplysninger. Produkter som har en negativ virkning på helsen, vil ofte også kunne påvirke miljøet. Når det gjelder den nærmere drøftelsen av rekkevidden av miljøopplysninger, henvises det til egen drøftelse om dette ovenfor under kap. 8.

9.3.2 Særtrekk ved produktinformasjon

Produkters bidrag til helse- og miljøproblemer

Tidligere var oppmerksomheten rundt miljøproblemene i hovedsak dominert av større enkeltutslipp og enkeltinngrep. Etter hvert som prosessutslippene er kraftig redusert, utgjør miljøbelastningen knyttet til bruk og forbruk av produkter en relativt sett større miljøutfordring. Kasserte NiCd-batterier utgjør f.eks. hovedkilden til utslipp av kadmium i Norge.

Bruk av produkter kan i noen tilfeller gi helseskader. Bruk av kreftframkallende produkter i arbeidslivet antas å medvirke til økning i enkelte kreftformer. Produkter som inneholder allergiframkallende kjemikalier, antas å medvirke til økningen i utviklingen av allergi. Produkter som er framstilt av råvarer utvunnet fra genmodifiserte organismer, fører til engstelse i deler av befolkningen ut over de skadevirkningene som er dokumentert i tilknytning til slike produkter.

Betydning av produktinformasjon for enkeltmennesker

Den enkelte borger som ønsker å påvirke utviklingen i miljøtilstanden, vil kunne bidra med sine valg knyttet til forbruk av produkter. Ønsker noen å påvirke utslippene av farlige stoffer som har sin hovedutslippskilde knyttet til produkter, kan de enklest gjøre det ved å velge bort produkter som ved produksjon og bruk kan medføre spredning av disse stoffene i miljøet. Forutsetningen for å kunne gjøre det, er kunnskap om hvilke produkter som kan medføre spredning av gitte miljøfarlige stoffer.

Forbrukernes produktvalg virker som signal til produsentene og kan også føre til at de mest miljøbelastende produktene forsvinner fra markedet.

Produktinformasjon har også stor betydning for enkeltmennesker som ønsker å beskytte seg selv og sin familie mot helse- og miljøfarlige produkter. Myndighetene regulerer i noen tilfeller markedsadgangen til helse- og miljøfarlige produkter gjennom forbud og begrensninger når dette anses nødvendig for å ivareta tilstrekkelig sikkerhet. For andre produkter anses nødvendig sikkerhet å kunne ivaretas gjennom aktsomhetsplikt, undersøkelsesplikt og informasjonsplikt. I slike tilfeller tillegges altså informasjon til brukeren vekt som forebyggende og skadebegrensende tiltak.

På bakgrunn av det store antall produkter på markedet er det vanskelig for myndighetene å ha samlet oversikt over miljøpåvirkninger av produkter og å etablere presise virkemidler som sikrer ivaretagelse av sikkerhet for helse og miljø. Godkjenningsordninger brukes derfor bare på noen områder der eksponeringen for kjemikalier er direkte knyttet til produktets funksjon, f.eks. tilsetningsstoffer og naturlige forurensninger som f.eks. muggtoksiner, plantegifter etc. i næringsmidler, plantevernmidler som anvendes direkte på skadegjørere i landbruket, biocider samt legemidler. For enkelte produkter som ikke er underlagt godkjenningsordninger blir forbud brukt. Eksempelvis er

asbestholdige produkter, kvikksølvbatterier, azo-fargestoffer i tekstiler, ftalatholdige leketøy og PCB-holdige kondensatorer forbudt i Norge.

Forbud og bruksbegrensninger forutsetter at myndighetene og industrien må utarbeide bred dokumentasjon før beslutning om reguleringer fattes. Det betyr at reguleringen tar tid. Dessuten skal forbud med hensikt være forbeholdt de farligste produktene. Førre var-prinsippet inngår som beslutningsgrunnlag ved håndtering av risiko og innebærer at forbud og restriksjoner kan gjennomføres når forutsetningene for anvendelse av førre var-prinsippet er oppfylt. Dette betyr at det ikke er krav om påvist sammenheng mellom en aktivitet, f.eks. bruk av produkt, og effekter, men at det er grunnlag for en forsvarlig hypotese om en slik sammenheng. Vanligvis vil ikke informasjon om tilstedeværelsen av komponenter med svak mistanke om helse- og miljøeffekter være et krav som er lov- eller forskriftshjemlet. Enkeltmennesker som ønsker å være mer førre enn myndighetene, og som ønsker å unngå produkter der selv mistanken er meget svakt dokumentert, vil kunne ønske seg informasjon om mistenkte effekter. Utfordringen består i å komme et slikt ønske i møte, basert på et best mulig vitenskapelig kunnskapsgrunnlag.

Kompleksitet – stort antall produkter, mange ulike helse- og miljøegenskaper og ulike informasjonsbehov

En rekke faktorer gjør produktinformasjon til et svært komplekst problemområde. For det første er markedet svært uoversiktlig. Antall produkter på markedet har økt enormt de siste 50 årene. Det samme har variasjonen i innsatsfaktorene i produktene. For eksempel finnes det over 50 000 kjemiske stoffer på det europeiske markedet, i den forstand at de er definert og har vært benyttet i produksjon og produkter i løpet av de siste 30 årene. En viss andel av disse kjemiske stoffene er helse- og miljøfarlige og vil kunne utgjøre en helse- og miljørisiko avhengig av bruksområde og -måte.

Andre innsatsfaktorer enn kjemikalier kan utgjøre andre former for miljøbelastninger, f.eks. trevirke fra ikke-bærekraftig hogst. Samtidig kan bruken av det ferdige produktet påvirke helse og miljø på en rekke måter, f.eks. ved støy, stråling, smitte, kjemisk påvirkning, energiforbruk, utslipp av klimagasser etc. Den samlede helse og miljørelaterte informasjonen som kan knyttes til et enkelt produkt, kan derfor være omfattende og kompleks. Risikoens eller belastningens omfang vil dessuten variere fra ubetydelig til uakseptabel og være avhengig av hvordan produktet brukes.

Det er stor variasjon i hvor stor grad folk etterspør miljøopplysninger. Sårbare grupper har spesielle informasjonsbehov. For eksempel vil mange småbarnsforeldre ønske informasjon om egenskaper som ikke har betydning for voksne mennesker, men som vil kunne påvirke små barn. Allergikere har behov for detaljert informasjon om innhold av enkeltstoffer i produkter. Andre deler av allmennheten, f.eks. interesseorganisasjoner som selv sitter på fagkunnskap, vil kunne nyttiggjøre seg mer konkret produktinformasjon, informasjon som ofte har liten eller ingen betydning for forbrukere flest.

For at allmennheten skal få informasjon om produktene, må informasjonssflyten fra råvareutvinner til produksjons-, import- og salgsledd fungere. Informasjonsbehovet varierer også mye, både mellom og innen disse leddene. For eksempel vil mindre bedrifter måtte kreve mer tilrettelagt informasjon om

sine råvarer for selv å kunne informere om sine sluttprodukter, enn større industribedrifter der kunnskapen og kompetansen i bedriften er større.

På samme måte som ulike deler av befolkningen har ulike informasjonsbehov, har enkeltpersoner ulike forutsetninger for å kunne tilegne seg og forstå helse- og miljørelevant produktinformasjon. Undersøkelser viser at enkel, positiv miljømerking som det nordiske Svanemerket, oppfattes som et entydig budskap. Men merket formidler ikke hvilke egenskaper ved produktet som gjør at det fortjener miljømerket, hvordan det skiller seg fra andre alternative produkter, eller om produktet, tross merket, allikevel medfører en miljøbelastning. At det i markedet finnes flere positive miljømerker, kan også medvirke til forvirring. Mer detaljert informasjon har vist seg vanskelig tilgjengelig. For eksempel vil navn på kjemikalier være lite nyttig for folk flest. Produktinformasjonen må ofte bli sammensatt og omfattende dersom den skal være dekkende.

Kunnskapsmangel blir til informasjonsmangel

For en rekke produkter mangler man full kunnskap om deres mulige innvirkninger på helse og miljø. Dette fører igjen til begrensninger i informasjonen som kan gis om produktets helse- og miljøegenskaper. En rekke produsenter produserer f.eks. sluttprodukter ved å sette sammen ferdige innsatsvarer uten å kjenne til innsatsfaktorenes enkelte bestanddeler og deres miljøvirkninger. I slike tilfeller kan informasjonen om sluttproduktet bli mangelfull.

I mange tilfeller kan det foreligge mistanke om at et produkt har miljøfarlige egenskaper, men uten at det foreligger vitenskapelig enighet. Et eksempel her er såkalte hormonforstyrrende stoffer. Hormonforstyrrende stoffer er både naturlig forekommende og industriframstilte stoffer som i organismer vil kunne gi signaler som om de var hormoner. Det antas at de kan forårsake forplantningsskader, og det drøftes andre mulige effekter ved at hormonsystemet endres, f.eks. økt kreftrisiko, svekket immunforsvar etc. Det foreligger foreløpig ingen etablert testmetode for slike egenskaper. Dersom hormonforstyrrende egenskaper ikke slår ut gjennom de testmetodene som er etablert for kreftframkallende og forplantningsskadelige egenskaper, er det derfor ikke vitenskapelig enighet om hvilke kjemikalier som har disse egenskapene og hvor stor helse- og miljørisiko de representerer.

Uten etablerte testmetoder og klassifiseringskriterier vil kjemikalier som mistenkes for å ha hormonforstyrrende egenskaper, som ftalater og alkylfenoler, ikke kunne faremerkes gjennom de forskriftsfestede, standardiserte faremerkesystemene for kjemikalier. Derfor vil forbrukere få informasjon gjennom produktmerkingen om innhold av slike stoffer i kjemiske produkter bare dersom stoffene også har andre farlige egenskaper. I HMS-datablader står produsentene friere til å gi utdypende opplysninger om mistenkte helse- og miljøeffekter ved kjemikaliene.

9.3.3 Plikt til å ha kunnskap om miljøpåvirkning av produkter

9.3.3.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven § 18 første ledd bokstav a sier at «den som produserer eller importerer giftige eller andre helsefarlige stoffer, herunder giftig eller helse-

farlig biologisk materiale som skal brukes eller ventelig vil bli brukt i virksomhet som går inn under denne lov, skal skaffe til veie opplysninger om stoffets sammensetning og egenskaper». Utenfor bestemmelsen faller virksomheter som ikke produserer eller importerer til bruk i Norge, transportfirmaer og virksomheter som ekspederer stoffer i forbindelse med transitt o.l. Agenter og kommisjonærer faller også utenfor.

Med giftige eller andre helsefarlige stoffer menes ethvert kjemisk stoff som nyttes i arbeidslivet, og som vil kunne volde skade på helsen. Bestemmelsen omfatter både rene kjemikalier, produkter m.m. enten stoffet er fast, flytende eller i gassform. Som giftig eller helsefarlig stoff regnes også giftig eller helsefarlig biologisk materiale.

Paragraf 11 retter seg mot arbeidsgivere og sier at virksomheter hvor giftige eller andre helsefarlige stoffer, herunder giftig eller helsefarlig biologisk materiale, blir framstilt, pakket, brukt eller oppbevart på en måte som kan innebære helserisiko, skal føre register over slike stoffer med angivelse av stoffets navn, sammensetning, fysikalske og kjemiske egenskaper samt gi opplysninger om mulige giftvirkninger (toksikologiske data), risikomomenter, forebyggende tiltak og førstehjelpsbehandling. Forskrift om oppbygging og bruk av stoffkartotek for helsefarlige stoffer i virksomheter (stoffkartotekforskriften) er gitt i medhold av denne bestemmelsen. Forskriften gjelder ikke transport av farlige kjemikalier utenfor virksomhetens område.

Substitusjonsplikten for farlige stoffer har vært lovfestet i arbeidsmiljøloven siden 1977. Det framgår av § 11 andre ledd tredje punktum at man ikke skal bruke slike farlige stoffer dersom de kan erstattes med stoffer som er mindre farlige for arbeidstakerne.

Arbeidsmiljøloven gjelder enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstakere og har til formål å sikre arbeidstakerne et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Selv om loven ikke omfatter det ytre miljøet, vil det i praksis ofte være sammenfall mellom hva som er helsefarlige og miljøfarlige produkter.

9.3.3.2 Produktkontrolloven

Produktkontrolloven har til formål å forebygge at produkter medfører helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy o.l., jf. § 1. Paragraf 3 første ledd pålegger en generell aktsomhetsplikt i relasjon til helse- og miljøfarlige produkter som implisitt innebærer en plikt til å ha kunnskap om miljøpåvirkning av de produktene man håndterer. Paragraf 3 andre ledd inneholder en eksplisitt kunnskapsplikt for produsenter (tilvirkere) og importører (innførere). Substitusjonsplikten i § 3 a innebærer også en plikt til å ha kunnskap om miljøvirkning av produkter.

Aktsomhetsplikten gjelder alle som på en eller annen måte behandler helse- eller miljøfarlige produkter, mens kunnskapsplikten bare gjelder importører og produsenter. Substitusjonsplikten gjelder på sin side for yrkesmessige brukere. Dette vil ikke omfatte rene importører og andre rene omsetningsledd. Substitusjonsplikten gjelder heller ikke forbrukere.

I tillegg til de generelle bestemmelsene i produktkontrolloven finner man enkelte forskrifter som for enkelte områder utdyper kunnskapsplikten. Når det gjelder helse- og miljøfarlige kjemikalier, er aktsomhets- og kunnskapsplikten konkretisert i en rekke forskrifter under produktkontrolloven i form av

regler om notifikasjonsplikt, deklarasjonsplikt, klassifisering og merking, og HMS-datablad.

På de områdene det foreligger godkjenningsordninger, som f.eks. genmodifiserte organismer, plantevernmidler, biocider og legemidler, vil myndighetene kunne ha relativt god oversikt. I tillegg finnes det enkelte ordninger hvor det er etablert deklareringsplikt til myndighetene. Det beste eksemplet her er deklareringsplikten til Produktregisteret. Registeret inneholder imidlertid bare de ca. 25 000 rene stoffene og stoffblandingene som er klassifisert og merket helse- og miljøfarlige, samt et større antall deklarererte produkter som ikke er fareklassifisert. Noen full oversikt over f.eks. hvilke produkter på markedet som har helse- og miljøskadelige effekter, har myndighetene ikke.

Nedenfor følger nærmere gjennomgang av rekkevidden av enkelte sentrale bestemmelser i produktkontrollen.

Aktsomhetsplikten

Produktkontrollen § 3 første ledd pålegger den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkter som medfører virkning som nevnt i § 1, plikt til å vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning. En forutsetning for å vurdere om det er nødvendig å treffe tiltak, er at man har kunnskap om produktet eventuelt kan gi helseskade og miljøforstyrrelse. En viss kunnskapsplikt vil man derfor kunne utlede av § 3 første ledd.

Kunnskapsplikten

Produktkontrollen § 3 andre ledd presiserer aktsomhetsplikten i første ledd ved å pålegge den som tilvirker eller innfører produkter, plikt til å skaffe seg nødvendig kunnskap for å vurdere om produktet kan gi helseskade eller miljøforstyrrelse. Regelen er generell. Den omfatter derfor langt flere produkter enn de positivrettslige reglene man har f.eks. om klassifisering og merking av kjemikalier, jf. nedenfor under kap. 9.3.4. Kunnskapsplikten har et klart formål: man skal ha kunnskap som er nødvendig for en forsvarlig behandling av produktene. Kunnskapspliktens omfang er ikke nærmere presisert i loven. I forarbeidene er det antatt at «hvor langt kunnskapsplikten går må vurderes konkret», jf. Ot.prp. nr. 51 (1974-75) Lov om produktkontroll, kommentarer til § 3, s. 88. Denne kunnskapsplikten omfatter imidlertid bare tilvirkere og importører. Den pålegger ikke omsettere og brukere noen generell kunnskapsplikt. For disse gruppene må man falle tilbake på hovedregelen i første ledd.

Substitusjonsplikten

Produktkontrollen § 3 a fastslår det såkalte substitusjonsprinsippet generelt for produkter. Substitusjonsplikt finner man også i arbeidsmiljøloven § 11. Etter produktkontrollen § 3 a plikter virksomheter som bruker produkter med innhold av kjemiske stoffer som kan medføre helse- eller miljøskader, å vurdere om det finnes alternativer som medfører mindre risiko for slik virkn-

ing. Dersom det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe, skal virksomheten velge dette alternativet.

For å kunne oppfylle substitusjonsprinsippet er virksomheter som bruker slike kjemikalier, pliktige til både å skaffe seg kunnskap om virkningene av de produktene som brukes, og om mulige alternativer. Bestemmelsen bygger på kunnskapsplikten i § 3. Det substitusjonsregelen innfører, er en plikt til ikke bare å ha kunnskap om miljøpåvirkningen av produkter man benytter, men også om alternativer.

Substitusjonsplikten gjelder for «virksomheter som bruker» produkter. Med begrepet «bruker» menes alle som anvender slike produkter enten det er i driften, produksjonen eller de inngår i virksomhetens produkter. Med virksomheter menes i henhold til forarbeidene både offentlig og privat virksomhet, uten hensyn til organisasjonsform (Ot.prp. nr. 40 (1998-99) kap. 7.3). For tilvirkere innebærer dette ikke en plikt til å vurdere om andre har bedre produkter, men en plikt til å vurdere de stoffene/ingrediensene osv. som brukes i egen produksjon. Brukere av produkter skal på den andre siden vurdere ulike produkter på markedet.

Forarbeidene til bestemmelsen sier følgende om forholdet mellom aktsomhets- og kunnskapsplikten i § 3 og substitusjonsplikten i § 3 a (Ot.prp. nr. 40 (1998-99) kap. 7.3):

«Forslaget til substitusjonsregel inneholder ikke noen uttrykkelig formulering om kunnskapsinnhenting, men overholdelse forutsetter naturligvis at man har tilstrekkelig kunnskap for å kunne vurdere både de kjemikalier en bruker, og alternativer. Det vil etter substitusjonsregelen være nok at man forholder seg til eksisterende, anerkjent kunnskap, men brukeren må om nødvendig aktivt søke den informasjon som finnes. For produsenter gjelder kunnskapsplikten i pkl § 3, 2. ledd lengre og mer generelt enn den kunnskap substitusjonsplikten forutsetter, og substitusjonsregelen innfører derfor i liten grad nye forpliktelse for denne gruppen. For andre brukere vil substitusjonsregelen få selvstendig betydning i den forstand at den forsterker krav til kunnskap utover det som kan innfortolkes i aktsomhetsnormen i pkl § 3, 1. ledd. Dessuten vil substitusjonsplikten klarere enn tidligere forplikte alle brukere til kunnskap om mulige erstatningsstoffer.»

Eksempler fra underliggende forskrifter

I medhold av produktkontrollen er det gitt en rekke forskrifter som mer spesifikt inneholder krav om å gi opplysninger til forvaltningen, krav til merking av produktene, eller krav om å formidle helse- og miljøopplysninger på annen måte. Disse pliktene innebærer også indirekte plikt til å besitte informasjon.

Et eksempel er kravene i forskrift av 19. desember 1997 nr. 1323 om utarbeidelse og distribusjon av helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad for farlige kjemikalier. Forskriften § 4 stiller krav om at produsent, importør og/eller omsetter skal utarbeide helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad (HMS-datablad) for alle farlige kjemikalier til yrkesmessig bruk. Denne forskriften er også hjemlet i arbeidsmiljøloven § 18. Forarbeidene til lovendringen som innførte substitusjonsprinsippet i produktkontrollen (Ot.prp. nr. 40 (1998-99)), kapit-

tel 7), nevner HMS-datablad som en viktig informasjonskilde for å vurdere om man bør gjennomføre en substitusjon. Utarbeidelse av HMS-datablad krever at produsent, importør og/eller omsetter har kunnskap om farlige kjemikalier.

Forskrift av 21. august 1997 nr. 996 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier (klass-/merkforskriften) etablerer sammen med en del underliggende forskrifter, et system for klassifisering og merking av farlige kjemikalier. Systemet pålegger produsent/importør/omsetter å klassifisere og merke kjemikalier for helse-, brann-, eksplosjons- og miljøfare. Det er produsentens/importørens/omsetterens ansvar å skaffe seg tilstrekkelig kunnskap for å vurdere om kjemikallet man behandler, er klassifiseringspliktig. I kommentarene til forskriften står det at de farlige kjemikaliene skal klassifiseres på grunnlag av den kunnskapen som er nødvendig for å avgjøre helse-, brann-, eksplosjons- og miljøfare knyttet til stoffet eller stoffblandingen. Forskriften inneholder bestemmelser om hvilke testmetoder som skal benyttes.

Det er viktig å merke seg at forskriften kun gjelder kjemiske stoffer og stoffblandinger. Dette omfatter f.eks. maling, lim, bilpleiemidler, vaskemidler og andre teknisk-kjemiske produkter som forbrukerne møter til daglig, men ikke faste, bearbeidede produkter. Foreløpig klassifiseres ikke stoffblandinger med hensyn til miljøfare, kun rene stoffer. Forskriften gjelder heller ikke faste, bearbeidede produkter som trevirke, tekstiler, mv., eller der kjemikalier påføres produktet.

Det ble i mai 1999 vedtatt et nytt EØS-direktiv (Rådsdirektiv 99/45/EC) om stoffblandinger hvor bl.a. klassifisering av stoffblandinger med hensyn til miljøfare vil inngå. Endringene vil bli gjennomført ved endring av forskrift om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier.

Selv om det finnes en del forskrifter som presiserer aktsomhets- og kunnskapsplikten i produktkontrollen, gjelder de bare på avgrensede områder. For de aller fleste produktene, slik som de fleste produkter som inneholder kjemikalier i tillegg til andre materialer, gjelder de generelle reglene om aktsomhets- og kunnskapsplikt i produktkontrollen.

9.3.3.3 Genmodifiserte organismer

Genteknologiloven definerer genmodifiserte organismer som mikroorganismer – planter og dyr hvor den genetiske sammensetningen er endret ved bruk av gen- eller celledeteknologi. Som mikroorganisme regnes cellulær eller ikke-cellulær mikrobiologisk enhet som er i stand til å formere seg eller til å overføre genetisk materiale. Genteknologiloven regulerer bare levende, genmodifiserte organismer. Organismer som ikke er formeringsdyktige, omfattes ikke av loven. Næringsmidler som inneholder eller er framstilt på grunnlag av genmodifiserte substanser, reguleres av næringsmiddeloven.

Etter genteknologiloven av 26. mars. 1993 nr. 35 § 10 er det forbudt å sette ut genmodifiserte organismer i miljøet. Innesluttet bruk av genmodifiserte organismer skal meldes eller godkjennes av myndighetene, jf. kap. 7. Dette innebærer at enhver vil være pliktig til å ha kunnskap om hvorvidt de organismene man håndterer, er genmodifiserte.

I forbindelse med godkjenningen av en genmodifisert organisme vil den som ønsker å bruke eller sette ut slike, måtte skaffe til veie opplysninger om organismenes helse- og miljømessige virkninger.

Genmodifiserte næringsmidler (næringsmidler som består av eller inneholder genmodifiserte ingredienser) reguleres etter den generelle forskriften av 8. juli 1983 nr. 1385 om produksjon og frambud mv. av næringsmidler § 16 a. I henhold til denne bestemmelsen skal all omsetning og markedsføring av genmodifiserte næringsmidler godkjennes. Slike næringsmidler skal også merkes med at de inneholder genmodifiserte ingredienser. Denne godkjenningsordningen innebærer også at de som omsetter næringsmidler, må ha kunnskap om hvorvidt disse inneholder genmodifiserte ingredienser.

9.3.3.4 *Plantevernmiddeelloven*

Plantevernmiddeelloven av 5. april 1963 nr. 9 forbyr omsetting og næringsmessig bruk av plantevernmidler uten offentlig godkjenning. Ved at søkeren må sende opplysninger til det offentlige i tilknytning til godkjenningssøknaden, forutsetter det at søkeren har oversikt over de helse- og miljøfarlige virkningene av plantevernmidlet. Se nærmere nedenfor under kap. 12 om deltakelse i beslutningsprosesser.

9.3.4 *Plikt til å informere om miljøpåvirkning av produkter*

9.3.4.1 *Myndighetenes informasjonsplikt*

I bunn for myndighetenes plikt til å formidle miljøopplysninger ligger offentlighetsloven som skal medvirke til allmennhetens innsyn i utøvelse av den offentlige forvaltningens oppgaver. Produktopplysninger som myndighetene har fått tilgang til gjennom sine forvaltningsoppgaver, vil, med mindre de faller inn under unntaksbestemmelsene, være offentlig tilgjengelige. Myndighetene har bare i begrenset grad tilgang til produktinformasjon utover kjemiske produkter. I tillegg vil en del av den produktinformasjonen det offentlige har, være unntatt offentlighet fordi den utgjør forretningshemmeligheter.

På det norske markedet er det i størrelsesorden 10 000 ulike kjemiske stoffer, hvorav mange er helse- eller miljøfarlige. Det finnes anslagsvis 25 000 kjemiske produkter som er fareklassifisert og merket med sitt innhold av farlige stoffer. Men helse- og miljøfarlige kjemikalier inngår også i et stort, men ukjent antall faste, bearbejdede produkter. Ofte vil kjemikaliene da foreligge i en bundet eller omdannet form slik at de utgjør en ubetydelig helse- eller miljørisiko ved bruk og som avfall. I andre tilfeller vil stoffer kunne avgis som damp eller støv, overføres ved hudkontakt, eller lekke ut til jord eller vann f.eks. i avfallsfasen, og dermed være kilde til helse- og miljøproblemer. Både fordi antall faste, bearbejdede produkter er stort, og fordi helse- og miljørisikoen knyttet til mange produkters innhold av kjemikalier ikke er stor, har myndighetene i dag ikke etablert helhetlige systemer for innsamling og formidling av sammensetningsopplysninger.

På initiativ fra Miljøverndepartementet har en gruppe sammensatt av representanter fra næringslivet og forbruker- og miljøorganisasjoner under ledelse av direktøren i Forbrukerrådet, Per Anders Stalheim (Stalheimutvalget), sammenstilt behovet for informasjon om helse- og miljøfarlige produkter

slik dette er uttrykt fra de respektive gruppernes ståsted. En gjennomgang av ulike gruppers behov for informasjon viser at behovet samlet sett er stort og ikke tilfredsstillende dekket i dag, og gjennomgående lite sammenfallende. Stalheimutvalget mener det er behov for å bedre informasjonstilgangen og informasjonsflyten i alle ledd innenfor næringslivet og ut til allmennheten/forbrukerne.

Stalheimutvalget foreslår på grunnlag av kartleggingen av ulike gruppers behov, en del forbedringer og tilpasninger av eksisterende praksis. Forslaget legger dagens rettslige rammeverk til grunn og foreslår å ikke endre dette. Forslagene til nye tiltak innebærer derfor i stor grad å tilrettelegge rammer og infrastruktur for frivillig spredning og formidling av foreliggende informasjon fra næringslivet. Et av de viktigste forslagene er å øke informasjonstilfanget gjennom å opprette databaser/meta-databaser for formidling av åpen informasjon om kjemiske produkter (stoffer og stoffblandinger) – primært HMS-datablader – og kjemikalieinformasjon for faste, bearbejdede produkter. Stalheimutvalget drøftet ikke nærmere gjennomføringen og finansieringen av sine forslag. Miljøverndepartementet utreder nå hvordan en åpen database kan opprettes.

Utvalget behandler under kap. 12.3. spørsmålet om myndighetenes aktive plikt til å informere i forbindelse med søknader om godkjenning av produkter.

9.3.4.2 Informasjonsplikten til produsent, importør, omsetningsledd og forhandler

Hovedtrekk

Det finnes i dag ikke generelle regler som pålegger en produsent, importør, grossist eller forhandler en plikt til å informere allmennheten om miljøpåvirkningen av sine produkter. Kunnskapsplikten i produktkontrolløven, se ovenfor under punkt 9.3.3, er ikke fulgt opp med en plikt til å informere om den miljøpåvirkningen man får kunnskap om.

En viss informasjonsplikt kan utledes av aktsomhetsplikten i produktkontrolløven § 3. Bestemmelsen krever at den som behandler et helse- eller miljøfarlig produkt, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense disse virkningene. En måte å gjøre det på er å informere brukerne av produktet om hvordan man skal bruke det for å minimalisere miljøpåvirkningen og hvordan man skal avfallsbehandle det. Denne bestemmelsen er imidlertid så generelt formulert og har ikke allmennhetens rettigheter for øye, slik at den neppe gir allmennheten en rett til å kreve informasjon.

På noen avgrensede områder er produktkontrolløvens generelle bestemmelser presisert gjennom forskrifter som innebærer en plikt til å gi opplysninger om helse- og miljøpåvirkningen av produktet til allmennheten/brukeren. Dette gjelder hovedsakelig kjemiske produkter og ikke faste, bearbejdede produkter. Generelt kan man si at disse bestemmelsene enten gir informasjon om de helse-/miljøegenskapene som anses viktigst for produktgruppen (f.eks. et farenmerke med tilhørende risikosejninger og sikkerhetssejninger), om produktets innhold av kjemiske stoffer som gir produktet de farlige egenskapene (f.eks. at produktet er allergiframkallende, arvestoffskadelig

eller etsende), eller at de gjelder kun på avgrensede områder (f.eks. kravet til innholdsfortegnelse på kosmetikk som er gitt med hjemmel i næringsmiddelloven).

Gjennom innføring av lovfestet substitusjonsplikt for helse- og miljøfarlige kjemikalier i produktkontrollen § 3 a er norske produsenter (men ikke importører) av produkter som inneholder kjemikalier, pliktige til å vurdere om de kan framstille sine produkter med andre, mindre farlige kjemikalier eller uten farlige kjemikalier dersom dette kan redusere risiko for helse- og miljøskade ved produksjon og bruk av produktet i senere ledd. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 40 (1998-99, kap. 7) framgår det at det forventes at aktsomhetsplikten i § 3 tilsier at nødvendig informasjon skal tilflyte profesjonelle sluttbrukere av produktene som grunnlag for deres etterlevelse av substitusjonsplikten.

Kjøpsloven

Etter kjøpsloven § 18 vil det kunne være en mangel om en vare ikke svarer til de opplysningene som selger har gitt dersom dette har hatt betydning for kjøpet. Med det menes at kjøpet ikke ville vært inngått eller at det ville blitt inngått på andre vilkår. En selger opplyser f.eks. en kjøper av en maisolje om at oljen ikke er produsert av genmodifisert mais, og det antas at kjøperen nettopp derfor valgte denne oljen. Hvis det deretter viser seg at oljen likevel er laget av genmodifisert mais, vil dette innebære en mangel. At dette utgjør en mangel, kan innebære at kjøperen kan kreve prisavslag og retting av feilen, i dette tilfellet en ny maisolje som ikke er produsert av genmodifisert mais. Dersom selger ikke kan levere det, vil kjøper ha rett til å få pengene igjen.

Etter kjøpsloven § 19 første ledd bokstav b vil det videre utgjøre en mangel dersom selgeren har forsømt å gi opplysninger om vesentlige forhold ved varen, dens egenskaper eller dens bruk, som han måtte kjenne til og som kjøperen hadde grunn til å regne med å få. Også her er det et vilkår at den manglende informasjonen har hatt betydning for kjøpet.

Merking av kjemiske stoffer og stoffblandinger

Når det gjelder kjemikalier som omsettes som sådanne, dvs. stoffer og stoffblandinger, gjelder forskriftsfestede krav til helsefare-, brannfare- og eksplosjonsfaremerking, jf. ovenfor under 9.3.4.2. Merkingen skal særlig advare mot visse farlige egenskaper (f.eks. eksplosjonsfare, etsing, gassutvikling, kreftfare, o.l. gjennom et faresymbol på orange bunn, samt standardiserte risikosetninger knyttet til fareklassen) og gi anvisninger på bruk av verneutstyr og andre vernetiltak (sikkerhetssetninger). Merkesystemet bygger på et omfattende internasjonalt, harmonisert kriteriesett for klassifisering av kjemikalier ut fra standardiserte tester og dekker anslagsvis 25 000 kjemiske produkter på det norske markedet.

Utvidet og utdypende HMS-informasjon til støtte for sikker håndtering av kjemiske produkter på arbeidsplassen, skal gis gjennom et HMS-datablad. Også kravene til HMS-datablad er gitt i egen forskrift som bygger på et internasjonalt regelverk, jf. ovenfor under kap. 9.3.4.2.

For yrkesmessige brukere og organisasjoner med faglig kompetanse vil databladene gi verdifull informasjon, men de er trolig altfor omfattende og faglig detaljerte til at den alminnelige forbruker fullt ut kan nyttegjøre seg opplysningene.

De senere årene er brann-, eksplosjons- og helsefaremerkingssystemet utvidet med visse krav til miljøfaremerking (advarselssymbol på orange bunn med tilhørende risikosetninger og sikkerhetssetninger). Kravene til miljøfaremerking gjelder foreløpig kun rene stoffer, men gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å utvide klassifiserings- og merkesystemet til også å omfatte stoffblandinger. Dette vil skje gjennom den forskriftsendringen som er ventet gjennomført i løpet av 2001. De fleste produktene som selges til sluttbruker, er stoffblandinger. Det er ventet at forskriftsendringen vil medføre at noen tusentalls stoffblandinger på det norske markedet vil bli miljøfaremerket. Systemet gjelder kun stoffer og stoffblandinger, f.eks. maling, lakk og andre teknisk-kjemiske produkter, men ikke faste, bearbeidede produkter. Møbler og andre gjenstander som er behandlet med maling og lakk, og plastgjenstander som er produsert med bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier, omfattes f.eks. ikke.

Merkesystemet gir kun informasjon om helse- og miljøskadelige egenskaper som er spesielt relevante for kjemiske produkter. Dette omfatter primært humantoksisk og miljøtoksisk fare, men ikke risikoen for at faren utløser helse- eller miljøskade. Det gjelder ingen krav til å opplyse om andre miljøbelastninger (belastninger ved råvareuttak, produksjon, transport, avfallsbehandling) av innholdet i produktet utover det som er knyttet til de merkepliktige egenskapene. Derfor har det begrenset verdi som kilde til informasjon for forbrukere om den samlede miljøbelastningen av produktet i et livsløpsperspektiv. I så måte er kjemiske produkter likestilt med alle andre produkter på markedet.

GMO-merking: næringsmidler og fôrvarer

Det er plikt til å merke alle næringsmidler og fôrvarer om innholdet av genmodifiserte organismer dersom disse utgjør mer enn 1 % av produktet. Grensen på 1 % er satt på grunnlag av tekniske og økonomiske vurderinger. EU kommisjonen vedtok å senke nedre grense for utløsning av krav om merking fra 2 % til 1 % 10. januar 2000. Foreløpig gjelder kravet på 1 % formelt bare for mais og soya, men intensjonen er at det skal bli gjeldende for alle matvarer, og dette gjøres i stor grad i praksis. Disse merkepliktreglene innebærer for øvrig at de aller fleste produktene med GMO er underlagt merkeplikt. Bakgrunnen for merkeplikten er at forbrukerne skal ha kjennskap til produkter som inneholder GMO selv om disse har vært gjennom en godkjennelsesordning som har vurdert alle helsemessige sider.

Det er imidlertid ikke etablert noe merkesystem for miljøpåvirkninger knyttet til produksjon, transport, bruk og avfallsbehandling av produkter som inneholder GMO. Det finnes heller ikke slike merkekrav for andre ikke-genmodifiserte råvarer som anvendes i næringsmidler og fôrvarer, til tross for at disse selvsagt også har miljøpåvirkninger.

Plantevernmidler

Plantevernmidler skal merkes ifølge plantevernmiddeforskriften som krever merking utover det som ellers kreves for kjemikalier.

Faste, bearbejdede produkter

Det gjelder generelt ingen krav til å angi helse- og miljøfarlige egenskaper ved et produkt, f.eks. farlige kjemikalier som finnes i produktet på en slik måte at mennesker og miljø kan bli eksponert for dem i mengder som kan gi helse- og miljøskader ved bruk og avfallshåndtering.

Det finnes noen få særregler om merking av faste, bearbejdede produkter. Dette gjelder bl.a. miljøskadelige batterier og støynivå på gressklippere.

Innholdsdeklarasjon

Det finnes ingen generelle regelverk som stiller krav til innholdsdeklarasjon for helse- og miljøfarlige produkter. Faremerkingen for kjemiske stoffer og stoffblandinger og regelverket for næringsmidler, kosmetikk, legemidler og plantevernmidler, dekker imidlertid mye av det som mennesker kommer i befatning med av farlige produkter.

Energiforbruk

Det finnes ingen generelle krav om at man skal informere om et produkts energiforbruk.

For visse husholdningsapparater finnes det imidlertid merkekrav som bygger på direktiver fra EU. Merkingen skal gi informasjon om produktets bruk av energi og andre viktige ressurser. Hvilke opplysninger som skal gis, er harmonisert innen EØS-området. Videre er et direktiv som pålegger forhandlere av nye personbiler aktivt å opplyse om drivstofforbruk og CO₂-utslipp under innlemmelse i EØS-avtalen.

Krav til markedsføring

Markedsføringsloven har regler som bl.a. forbyr villedende markedsføring, og som stiller visse etiske minstekrav til markedsføringen ved at den skal være i samsvar med god markedsføringsskikk. Disse reglene vil også stille krav til hvilke opplysninger markedsføreren av et produkt kan gi om produktet. Reglene pålegger derimot ingen plikt til å gi opplysninger. Denne problemstillingen er nærmere behandlet nedenfor i kap. 9.4.

9.3.5 Frivillige miljømerkeordninger og miljøvaredeklarasjoner

Ovenfor er de rettslige pliktene til å gi produktrelaterte miljøopplysninger omtalt. I tillegg til disse kravene finnes det frivillige ordninger som positiv miljømerking og miljøvaredeklarasjoner. I forgrunnen står de ulike uavhengige, tredje-parts baserte miljømerkeordningene som det nordiske Svanemerket og EUs blomst.

Lisens til å bruke de uavhengige miljømerkene kan tildeles etter søknad når et produkt oppfyller visse standardiserte krav som tildelingsorganet har satt opp. For Svanemerket utformes kriteriene i et samarbeid mellom de nor-

diske landene gjennom den nordiske miljømerkingsnemnda. I Norge forvaltes ordningen av Stiftelsen Miljømerking i Norge. Miljømerkeordningen er basert på tredje-parts sertifisering og er internasjonalt standardisert gjennom ISO 14024. For å bli tildelt lisens skal søkeren dokumentere at kravene er oppfylt og underkaste seg kontroll med dette. Det kreves avgift for lisensieringen og for bruken av merket.

For Svanemerket har det vært en målsetting fra myndighetenes side at ordningen skal være selvfinansierende. Etter hvert som arbeidet med utvikling av kriterier har blitt mer og mer komplisert, er det blitt reist spørsmål ved denne målsettingen. Det kan dels innvendes at de som oppfyller kravene, ikke bør belastes med kostnadene med å utarbeide og vedlikeholde krav. Det kan også reises spørsmål ved om det er en heldig ordning at finansieringssystemet innebærer at måten kravene utformes på, kan få direkte betydning for organisasjonenes inntekter. I Norge har dette vært løst ved at myndighetene dekker ca. en tredjedel av budsjettet til Stiftelsen Miljømerking i Norge.

Systemer for miljøvaredeklarasjoner (Environmental Product Declarations) er også under utvikling. Miljøvaredeklarasjoner er basert på produsentenes egne oppgaver i forhold til et sett av variabler. Internasjonalt pågår et arbeid for å utarbeide retningslinjer for miljøvaredeklarasjoner.

Felles for disse retningslinjene er at de omhandler følgende elementer:

- Miljøvaredeklarasjoner skal være tilgjengelige for alle produkter og tjenester.
- Miljøvaredeklarasjoner skal basere seg på livssyklusanalyser.
- Målgruppen er «private and professionals» (ISO) og «especially producers and professional users» (ECE). Et kompetent organ skal være ansvarlig for kvaliteten/administrasjon.

Det finnes ikke noen offentlig etablert miljøvaredeklareringsordning i Norge pr. i dag.

9.3.6 Utvalgets vurderinger

9.3.6.1 Hvem bør gi opplysninger?

Førstehåndskunnskap om et produkts helse- og miljøegenskaper er det først og fremst produsenten av produktet som vil besitte. Gjennom de ulike salgsleddene vil de andre som på næringsmessig grunnlag behandler et produkt, kunne kreve å få tilgang til opplysninger om produktet. Leddene i verdiskapningskjeden vil sitte inne med kunnskap om den videre anvendelsen av produktene, opplysninger som den opprinnelige produsenten ikke alltid vil ha kunnskap om, men som vil ha betydning for vurderingen av produktets miljøpåvirkninger.

Tilsvarende kunnskap om produktene og deres anvendelse vil miljøvernmyndighetene ikke kunne sitte inne med.

Konsekvensen av dette er etter utvalgets oppfatning at dersom allmennheten skal ha en rett til miljøopplysninger om produkter, må opplysninger skaffes til veie av dem som er nærmest til å ha kunnskapen (produsentene), og fra andre som bringer produktene på markedet (importørene). Opplysninger til allmennheten bør etter utvalgets oppfatning gis på forespørsel, mens opplysninger fra produsent og importør bør formidles aktivt til senere

salgsledd. Dette er i tråd med eksisterende regler om kunnskapsplikt og også generelle utgangspunkter som utvalget legger til grunn med hensyn til hvem som har plikt til å gi opplysninger, jf. kap. 7.

9.3.6.2 Hva bør omfattes av retten til produktopplysninger?

Retten til å kreve miljøopplysninger bør etter utvalgets oppfatning ikke differensieres ut fra behovet for opplysninger.

Når det gjelder den nærmere fastlegging av omfanget av retten til produktopplysninger, legger utvalget til grunn at regelverket bør utformes med sikte på at de mest miljøbevisste skal ha mulighet til å skaffe seg de opplysningene de ønsker, enten direkte eller ved at frivillige organisasjoner eller presse formidler opplysningene.

For at spesielt sårbare grupper skal kunne beskytte seg mot helsefare på samme måte som voksne, sunne mennesker kan, må de ha rett til spesielle opplysninger. For eksempel vil foreldre føle behov for opplysninger om hvorvidt produkter inneholder komponenter som medfører særlig risiko for deres barn. Allergikere vil ha behov for opplysninger om innhold av de stoffene de måtte være allergiske mot dersom produktet kan tenkes brukt slik at kontakallergi eller systematisk allergi kan oppstå.

Forbrukere og miljøvernorganisasjoner som ønsker å legge til grunn større forsiktighet enn myndighetene, vil kunne ønske seg informasjon om egenskaper ved produktet som ikke er så alvorlige at myndighetene har foretatt regulering av bruken eller informasjonsplikten for produktet. Eksempler er kjemikalier hvor de potensielle negative virkningene på helse og miljø er betydelige, men hvor kjemikaliene ikke tilfredsstillter kravene for merkeplikt etter reglene for klassifisering og merking. Dette gjelder særlig i tilfeller der effektene ikke er dokumentert med tilstrekkelig vitenskapelig sikkerhet til å utløse klassifisering og merking, men hvor det er bred vitenskapelig enighet om at effektene er sannsynliggjort (føre var-holdninger). Merking av genmodifiserte organismer er et annet eksempel. Det er ikke ut fra risikoen for helse- eller miljøskader at næringsmidler med GMOer skal merkes, men ut fra ønsket om at forbrukerne skal vite hva de kjøper og dermed kunne velge bort slike produkter mer utfra etiske holdninger, og ha en skepsis til nye grensesprengende teknologiske metoder.

Omfang av opplysninger

Etter utvalgets oppfatning bør allmennheten særlig ha rett til de opplysningene om et produkt som er avgjørende for å kunne verne sin egen og familiens helse, og for å unngå å bidra til miljøproblemer ved bruk eller kassering av produktet. Dette omfatter:

- Informasjon om produktets helseskadelige og miljøforstyrrende virkninger som følge av eventuelt innhold av helse- og miljøskadelige komponenter.
- Informasjon om hvilke komponenter som eventuelt medvirker til helsefare og miljøbelastninger.
- Informasjon om hvordan produktet må brukes for å unngå helse- og miljøskade.

- Informasjon om hvordan produktet må kasseres for å unngå helse- og miljøskade.

Utvalget peker på at disse opplysningene omfattes av den kunnskapen produsenter og importører allerede plikter å ha etter dagens regelverk, jf. produktkontrollloven § 3 andre ledd, jf. §§ 1 og 3 a.

Med begrepet helseskade menes på samme måte som i produktkontrollloven «svkkelse av menneskers psykiske og fysiske helse, herunder akutte legemlige skader», Ot.prp. nr. 51 (1974-75) kap. 7. Med begrepet miljøforstyrrelse menes «forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy o.l. Det vil i noen tilfeller kunne være uklare grenser mellom helseskade og miljøskade. Formålet er å framskaffe fullstendig informasjon om produktets virkninger på helse og miljø».

Utvalget finner at retten til slik produktinformasjon bør være betinget av at den er av en viss betydning. Graden av betydning vil etter utvalgets vurdering være avhengig av hvilke typer opplysninger det er tale om.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Foss, Graver, Hallingstad, Lindahl, Pedersen, Storelv, Vevatne og Aanæs, mener videre at retten til miljøopplysninger om produkter videre bør omfatte en viss rett til miljøopplysninger knyttet til produksjonen av produkter, jf. nedenfor under kap. 9.3.6.3.

Nærmere om anerkjente helse- og miljøpåvirkninger

Etter produktkontrollloven § 3 andre ledd, jf. § 1, har produsent og importør plikt til å skaffe seg den kunnskapen som er nødvendig for å vurdere om et produkt kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. Det er ikke krav om at helseskaden eller miljøforstyrrelsen må være vesentlig eller av en viss betydning. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974-75) kap. 7) heter det at «uttrykket miljøforstyrrelse indikerer at ikke bare klare skadevirkninger dekkes, men også ulemper av forskjellig art. Det må imidlertid foreligge virkninger av et visst omfang og/eller en viss intensitet.» I kap. 7 heter det at:

«hvor langt kunnskapsplikten går må vurderes konkret. For en rekke produkter vil stillingen være den at produktet har vært i bruk lenge, og skader og ulemper ved det er godt kjent. Noen spesiell plikt til å skaffe seg ytterligere kunnskaper vil da normalt ikke foreligge. Helt unntaksfri er ikke denne regelen. Foreligger det tegn på at produktet kanskje har flere uheldige virkninger enn opprinnelig antatt, kan forholdene ligge slik an at produsenten eller importøren må sørge for å skaffe seg ny kunnskap om godt kjente produkter. Hva som skal til for å utløse denne plikten, beror på forholdene i det enkelte tilfelle. Det kan f.eks. være detaljistene som har gitt en rapport som tyder på at produktet kanskje har flere uheldige virkninger enn opprinnelig antatt. Eller det kan være nye opplysninger i fagpresse som bør vekke produsentens eller importørers mistanke på en slik måte at man kan kreve at han iverksetter nærmere undersøkelse.»

Etter utvalgets vurdering må retten til opplysninger omfatte enhver anerkjent helseskade av et produkt. Når det gjelder miljøforstyrrelser, finner utvalget at det ikke bør inntas noen særlig kvalifiserende vilkår, men at det på samme måte som for den gjeldende kunnskapsplikten etter produktkontrollloven, må antas at informasjonsplikten gjelder «virkninger av et visst omfang og/eller en

viss intensitet» slik dette fastlegges gjennom praksis. Ubetydelige miljøskader omfattes ikke av informasjonsplikten.

Nærmere om usikre helse- og miljøpåvirkninger

Når det gjelder helse- og miljøskader som er usikre og ikke anerkjente, viser utvalget til at det også etter produktkontrollloven er en plikt til å ha kunnskap om slike mulige virkninger, idet produsenten skal skaffe seg tilstrekkelig kunnskap for å vurdere om produktet «kan» medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, jf. § 3 andre ledd, jf. § 1. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974-75) kap. 7) heter det:

«Dreier det seg om nye produkter eller andre produkter man ikke kjenner virkningen til, vil utgangspunktet for tilvirkerens og importørens kunnskapsplikt være en annen enn hvor en står overfor produkter med allment kjente virkninger. Produsent og importør vil da, med mindre det er nokså åpenbart at produktet ikke kan ha slike virkninger som nevnt i § 1, ha en aktiv kunnskapsplikt og måtte skaffe seg kjennskap til produktet. Dette betyr imidlertid ikke at produsenten nødvendigvis må besørge undersøkelser selv. Kunnskapsplikten vil i mange tilfelle være oppfylt ved at produsent eller tilvirker har en selvstendig plikt til å vurdere om de foreliggende opplysninger virker pålitelige slik at det er forsvarlig å bygge på dem.

Et viktig poeng ved kunnskapsplikten er at de opplysninger som skaffes til veie er relevante og at de stammer fra pålitelige kilder. Det ligger innebygget i kunnskapsplikten at dette må vurderes av hver enkelt tilvirker og importør. Resultatene fra anerkjente forskningsinstitusjoner eller laboratorier i inn- og utland vil som regel kunne anses tilstrekkelig. (...)

Foreligger det ikke tilgjengelige opplysninger om et produkts uheldige virkninger, vil tilvirker eller importør ha en mer selvstendig plikt til å skaffe seg kunnskaper om produktet. Dette kan gjøres ved enten å foreta undersøkelser selv, eller engasjere fagkyndige til å utføre arbeidet. Hvor stor innsats som kreves beror på produktets art og i hvilken utstrekning det er rimelig grunn til å tro at produktet kan ha slike virkninger som er nevnt i § 1.»

Utvalget finner på denne bakgrunn at allmennheten også bør har rett til opplysninger om mulige helseskader og miljøforstyrrelse. Så fremt det er rimelig grunn til å tro at produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, vil det allerede gjelde en kunnskapsplikt etter produktkontrollloven som bør gjenspeiles i allmennhetens rett til miljøopplysninger.

9.3.6.3 Flertallets vurderinger av rett til opplysninger om produksjonsprosessen

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Foss, Graver, Hallingstad, Lindahl, Pedersen, Storelv, Vevatne og Aanæs, peker på at for å få informasjon om den totale miljøpåvirkningen som en virksomhet forårsaker, er det også nødvendig med opplysninger om helseskader og miljøforstyrrelser knyttet til produksjonsfasen, bl.a. bruk av råvarer og andre innsatsfaktorer. Slike opplysninger vil også gi grunnlag for å vurdere hvorvidt virksomheten gjør det den kan for å redusere miljøpåvirkningen knyttet til sin virksomhet. Også for den som

kjøper og bruker produktene, er slike opplysninger viktige for å kunne endre sin egen virksomhet i en mindre miljøbelastende retning. Opplysninger om helseskader og miljøforstyrrelser knyttet til produksjonen, gir den som i siste omgang betaler for den, muligheter til å øve press bakover i kjeden til der de største miljøpåvirkningen ofte skjer.

For å endre holdninger og adferd må det etter flertallets oppfatning øves påtrykk overfor de som unnlater å ta miljøhensyn. Regjeringen, organisasjoner og media forsøker å få til slike holdningsendringer både gjennom frivillighet og gjennom internasjonalt regelverk, samt ved å sette fokus på konkrete tilfeller der miljøpåvirkningen ved produksjonen av produkter er stor. Eksempler på det siste er medias og organisasjoners søkelys på forholdene på bananplantasjer og på hagemøbler i tropisk trevirke. Eksempler på frivillige ordninger og regelverk er OECDs reviderte retningslinjer for multinasjonale selskaper – som er en frivillig ordning. Andre eksempler er de mange internasjonale miljøavtalene og arbeidet for å få bestemmelser inn i WTOs regelverk.

På den annen side vil en rett til opplysninger som innebærer at en distributør og importør skal undersøke hvilken miljøpåvirkning produksjonen av et produkt har, kunne medføre store kostnader for disse. Utredningen fra PriceWaterhouseCoopers som utvalget har fått foretatt, jf. nedenfor under kap. 21.2, viser at både krav som innebærer at det må utføres livssyklusanalyser (LCA) og krav om at det skal medfølge opplysninger om produksjonsprosessen ut fra visse fastsatte indikatorer, vil medføre store kostnader og være vanskelig å oppfylle når det gjelder import fra U-land og for mindre importører generelt.

Også det alternativet i utredningen fra PriceWaterhouseCoopers som omtaler opplysninger om «særlig» vesentlige miljøforhold knyttet til produksjonen, vil være vanskelig å oppfylle. For produkter produsert i Norge av norske råvarer eller av et fåtall importerte råvarer, vil en slik plikt kunne etterleves til relativt lave kostnader. For importerte produkter vil slike opplysninger vanligvis ikke foreligge og kan i mange tilfeller også være både vanskelig og ressurskrevende å framskaffe. Dette vil gjelde uansett opprinnelsesland, men kan være spesielt vanskelig for import fra U-land.

Spesielt vanskelig vil det også være for norske produsenter som til sine sluttprodukter baserer seg på import av et stort antall råvarer. Eksempelvis benytter malingprodusenter flere hundre råvarer i sin malingproduksjon. Et krav om å ha kjennskap til miljøvirkninger under hele produksjonsprosessen av slike produkter, betyr at bedriften også må ha oversikt over miljøvirkningene ved produksjonen av alle råvarene. Etter flertallets oppfatning er dette ikke gjennomførbart hvis norsk industri fortsatt skal være konkurransedyktig. Mange råvarer, som f.eks. bomull, kjøpes også inn på internasjonale markeder hvor det er nærmest umulig å spore en innkjøpt råvare tilbake til produksjonssted.

På den andre siden vil innføring av en mindre omfattende rett hvor retten til opplysninger ikke korresponderer med en plikt til å framskaffe fullstendige opplysninger i form av livssyklusanalyser (LCA) eller plikt til å framskaffe mer vesentlige miljøopplysninger uavhengig av ressursbruken dette ville medføre, etter flertallets oppfatning kunne ha viktige positive effekter. En slik rett vil kunne stimulere de prosessene som allerede foregår på frivillig basis i

næringslivet og hos forbrukerne, ved at det i større grad stilles spørsmål bakover i kjeden. Det vil også gi den som spør en mulighet til å sammenlikne de svarene som gis, og til å velge produkter fra leverandører som faktisk har slike opplysninger. Større åpenhet om produksjonsprosesser vil dessuten i mange tilfeller ikke virke konkurransevridende, men derimot bidra til mer like konkurransevilkår ved at de virksomhetene som har kunnskap og tar hensyn til slike forhold, får uttelling konkurransemessig for den tilleggsverdien deres produkter vil ha.

Etter flertallets oppfatning bør det derfor lovfestes en rett til å kreve opplysninger om vesentlige helseskader og miljøforstyrrelser knyttet til produksjonen av et produkt. Spørsmål knyttet til arbeidsmiljø faller utenfor utvalgets mandat. Men i den grad eventuelle helseskader knyttet til produksjonsprosessen faller inn under definisjonen av miljøopplysninger, jf. ovenfor under kap. 8, bør retten til å kreve opplysninger også omfatte disse. Det vil si at opplysninger om f.eks. helseskade fra bruk av kjemikalier som også virker miljøforstyrrende, omfattes. Slike helseskader kan i tillegg til å ramme arbeidstakere ramme innbyggere i nærmiljøet.

Denne retten bør imidlertid ikke innebære en plikt for forhandler eller importør til å ha kunnskap om disse forholdene. En slik kunnskapsplikt vil gå for langt i forhold til utviklingen i markedet i dag, og utviklingen i internasjonale regler om handelen. Retten til opplysninger bør på den andre siden være koblet til en viss aktivitetsplikt hos den som importerer og forhandler produktet. Et krav om opplysninger må ikke bare kunne avvises med at forhandleren og importøren mangler kunnskap. For at en rett til opplysninger skal kunne skape et press bakover i kjeden, bør den som mottar et slikt krav om opplysninger, ha plikt til å rette henvendelse bakover i kjeden dersom han ikke allerede kan besvare spørsmålet. På den måten vil retten kunne virke dynamisk og stimulere til at krav om opplysninger videreføres bakover til den som faktisk kan påvirke graden av helseskade eller miljøforstyrrelse som produksjonen forårsaker.

Prinsippet om retten til å kreve opplysninger om eventuelle helseskader og miljøforstyrrelser fra produksjonen av produktet er viktig. Dette innebærer at importører og andre virksomheter også får et visst ansvar når det gjelder produkter som produseres i utlandet, noe som etter flertallets syn er riktig. Aktivitetsplikten bør imidlertid utformes slik at den ikke pålegger bedriftene unødige kostnader og byråkrati. Dersom importøren virkelig skal anstrenge seg for å få opplysningene, vil arbeidet kunne bli omfattende. Det er tvilsomt om fordelene for den som kjøper produktet, eller fordelene for miljøet overstiger kostnadene for importøren ved å undersøke helse- og miljøkonsekvensene ved produksjonen. Den som kjøper et produkt, kan dessuten velge ikke å kjøpe produkter fra distributører som ikke kan svare for seg når de blir spurt om miljøbelastningene ved produksjonen av produktet. For at krav om opplysninger skal bli synlige bakover i kjeden, er det tilstrekkelig at den som mottar en forespørsel, plikter å rette denne videre bakover dersom den ikke kan besvares ut fra de opplysningene som finnes. Dette vil gi et konkurransefortrinn til virksomheter som har oversikt over miljøbelastningene, og vil stimulere til oppmerksomhet om slike spørsmål bakover i kjeden.

9.3.6.4 Mindretallets vurderinger av rett til opplysninger om produksjonsprosessen

Et mindretall i utvalget, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich og Stueflaten, støtter intensjonen i flertallets forslag om at en bør rette fokus mot miljøvirkningen av produkter gjennom hele livssyklusen, ikke bare i bruksfasen. Disse representantene kan imidlertid ikke støtte flertallets forslag om å lovfeste rett til å få informasjon om produkters helseskade og miljøvirkning i produksjonsfasen. Disse medlemmene mener forslaget vil pålegge en del produsenter, importører og distributører uforholdsmessig store kostnader i forhold til de helse- og miljøgevinstene man eventuelt oppnår med forslaget. Selv om flertallets forslag kun innebærer en plikt til å rette henvendelser om miljøvirkninger i produksjonsfasen til foregående salgssledd, vil f.eks. produsenter av produkter med mange råvarer måtte bruke uforholdsmessig store ressurser på å utarbeide og sende henvendelsene samt bearbeide og gi ut informasjonen.

Disse medlemmene mener det er positivt at forbrukerne etterspør informasjon om miljøvirkningene i produksjonsfasen. Dersom kundene blir stadig mer miljøbevisste, vil det ofte lønne seg for den som selger eller produserer en vare, å vise at man har oversikt over miljøkonsekvensene av produktet i produksjonsfasen. Den miljøbevisste kunden kan velge å ikke kjøpe produktet dersom selgeren ikke kan svare for seg. Flere miljøbevisste kunder vil for de fleste produsentene og distributørene ha den samme effekten som flertallets forslag, uten at de som har vansker med å oppfylle pålegget, rammes. Men man må også være oppmerksom på muligheten for at den produsenten som har full oversikt over belastningen ved produksjonen av et produkt, kan komme konkurransemessig ugunstig ut i forhold til et konkurrerende produkt der miljøbelastningene fra produksjonen bare delvis er kjent og tatt med i presentasjonen av den samlede profilen på produktet.

9.4 Markedsføring og miljøopplysninger

9.4.1 Innledning

Produktinformasjon er et viktig område for miljøopplysninger. Opplysninger om et produkts miljømessige virkninger får allmennheten bl.a. ved at produsent og importør er pålagt plikt til å merke sine produkter eller på annen måte informere om produktets virkninger på miljøet. Det finnes en rekke slike merkeforpliktelser, jf. kap. 9.3.4.2.

Mange næringsdrivende ønsker imidlertid selv å formidle opplysninger om de miljømessige aspektene ved egen virksomhet. I et miljøperspektiv er det positivt at markedskreftene på denne måten kan være med på å påvirke næringslivet til å bli mer miljøbevisst. Ut fra samme perspektiv er det likevel viktig at de miljøopplysningene som blir gitt av næringsdrivende gjennom markedsføring, ikke er misvisende, men gir korrekt og relevant informasjon slik at forbrukerne kan treffe informerte miljøvalg.

Med miljøargumentasjon i markedsføring menes i denne sammenheng all frivillig informasjonsformidling mellom produsent, importør, forhandler mv.

til potensielle og reelle kunder hvor det framheves at produktet på en eller annen måte har en positiv innvirkning på miljøet.

En annen problemstilling knyttet til miljøvern og markedsføring er spørsmålet om det bør være rettslige grenser for framstillinger i markedsføring som direkte eller indirekte oppfordrer til eller legitimerer miljøskadelige handlinger. I framstillingen nedenfor betegnes denne problemstillingen som et krav om miljøetisk markedsføring.

Lovregler som stiller krav til miljøargumentasjon i markedsføring, finnes først og fremst i markedsføringslovens bestemmelser om god markedsførings-skikk (§ 1), i forbudet mot villedende reklame (§ 2) og ved utilstrekkelig veiledning (§ 3). I tillegg finnes noen få bestemmelser i sektorlovgivningen.

Til forskjell fra de andre reglene om miljøopplysninger som behandles i denne utredningen, pålegger ikke markedsføringsloven eller sektorlovene noen plikt til å gi miljøopplysninger. Reglene stiller bare krav til den informasjonen som faktisk blir gitt.

Ved vurderingen av hvilke krav som kan stilles til miljøargumentasjon i markedsføring, må man ha i minne at man ved å sette grenser for retten til å gi informasjon, begrenser ytringsfriheten. Dette omtales nærmere under utvalgets vurderinger.

9.4.2 Gjeldende rett

9.4.2.1 Innledning

Markedsføringslovens generalklausul i § 1 sier at næringsdrivende ikke må foreta handlinger som er «urimelige i forhold til forbrukere eller som for øvrig strider mot god markedsførings-skikk». Den rettslige standarden «god markedsførings-skikk» ble innført i loven ved lov av 31. januar 1997 nr. 15.

Lovens § 2 forbyr uriktige eller av annen grunn villedende framstillinger, og § 3 forbyr framstillinger som ikke gir forsvarlig eller tilstrekkelig veiledning eller trekker inn uvedkommende forhold, og derfor må anses urimelig.

Markedsrådet har behandlet to saker om miljøargumentasjon i markedsføring: MR-sak nr. 20/1993 om markedsføring av barbermaskin med oppladbare batterier (Braun Flex Control) og MR-sak nr. 25/1997 om markedsføring av ugressmidlet Roundup. Forbrukerombudet har hatt en rekke saker til behandling. På grunnlag av denne praksis, samt nordiske retningslinjer for miljøargumentasjon i markedsføring (jf. TemaNord 1994:562) og Det Internasjonale Handelskammers (ICC) retningslinjer for miljørelatert reklame fra 3. desember 1993, utgav Forbrukerombudet i 1994 en orientering om hvilke retningslinjer ombudet legger til grunn ved vurderingen av miljøargumentasjon i markedsføring i forhold til markedsføringslovens bestemmelser.

9.4.2.2 Krav til miljøargumentasjon i markedsføring

Dokumentasjonskrav

Hva skal dokumenteres?

Markedsføringsloven § 2 forbyr både å anvende «uriktig» eller «av annen grunn villedende» framstilling som er egnet til å påvirke etterspørselen og tilbudet av et produkt. Dette kravet innebærer at man ved vurderingen av hva som skal dokumenteres, ikke bare må se hen til det enkelte utsagnet i

markedsføringen, men ta hensyn til det helhetsinntrykket en vanlig forbruker får av markedsføringstiltaket.

Dette innebærer f.eks. at bruk av illustrasjoner og farger som gir inntrykk av at produktet er miljøvennlig, medfører at markedsføreren må kunne dokumentere at produktet faktisk har en positiv innvirkning på miljøet eller i alle fall ikke er miljøskadelig.

Dersom man benytter seg av generelle miljøpåstander uten å begrunne disse nærmere, stilles det krav om at man kan dokumentere at produktet ut fra en livsløpsvurdering er i samsvar med påstanden. Sier man at produktet er «miljøvennlig», må man ifølge Markedsrådet i MR-sak nr. 20/1993, som utgangspunkt dokumentere at produktet i et livsløpsperspektiv – fra råvareutvinning til avfallshåndtering – «belaster miljøet vesentlig mindre enn de øvrige produkter i samme produktgruppe». Forbrukerombudet har i flere tidligere saker krevet at markedsføreren i slike saker skulle dokumentere at produktet overhodet ikke medfører skade på miljøet ut fra en «vugge til grav» vurdering. Markedsrådet mente denne fortolkningen av markedsføringslovens regler var for streng, men uten å utdype nærmere hva som menes med «vesentlig mindre enn.....». Dette dokumentasjonskravet kan det være vanskelig å oppfylle. Kravet om å kunne dokumentere et produkts miljøeffekter i et livsløpsperspektiv og sammenlikne det med tilsvarende produkter for å vise at de negative virkningene er vesentlig mindre, er svært vanskelig å oppfylle. Dette fordi det for mange produktgrupper ikke er utviklet metoder for å foreta slike vurderinger. Det vil i alle fall være kostnadskrevene. Se f.eks. Forbrukerombudets FO-sak nr. 92-0507 om markedsføring av plastposer av «miljøvennlig plast».

Forbrukerombudet anså det for villedende og i strid med markedsføringsloven § 2 å kalle plasten «miljøvennlig» fordi den under nedbrytning avgir CO₂ – en gass som er med på å forsterke den såkalte drivhuseffekten. Innklagede endret sin markedsføring på bakgrunn av Forbrukerombudets henvendelse. I FO-sak nr. 90-0622 ble kopipapir markedsført som «miljøvennlig». Forbrukerombudet framholdt at det anses som i strid med markedsføringsloven § 1 å benytte ordet «miljøvennlig» eller liknende uttrykk frittstående uten at det kan dokumenteres at produktet ikke har negative virkninger på miljøet. Markedsføringen ble endret etter Forbrukerombudets henvendelse.

I det internasjonale handelskammers International Code of Environmental Advertising art. 3 andre ledd heter det:

«Expressions such as «environmentally friendly» or «ecologically safe» implying that a product or activity has no impact – or only a positive impact – on the environment should not be used unless a very high standard of proof is available.»

Dersom man i markedsføringen derimot konkretiserer hvilke sider ved produktet som er miljøvennlig, er det tilstrekkelig at denne påstanden dokumenteres. I den såkalte Roundupsaken (MR-sak nr. 25/1997) anså Markedsrådet følgende miljøpåstand som en begrunnet miljøpåstand: «... skånsom for miljøet (....) samtidig som ugresset forsvinner, forsvinner også Roundup». Dette innebar at det var tilstrekkelig at markedsføreren av Roundup, Monsanto Norge AS, kunne dokumentere at Roundup forsvinner samtidig med

ugresset. Det måtte ikke begrunnes at Roundup generelt var skånsom mot miljøet. Markedsrådet kom til at slik dokumentasjon forelå og la ikke ned noe forbud mot bruk av påstanden. Se også MR-sak nr. 20/1993 Braun Flex Control.

I MR-sak 20/93 som gjaldt markedsføring av barbermaskinen Braun Flex Control med oppladbare batterier som «grønn» og «miljøvennlig», mente Forbrukerombudet at det ikke var tilstrekkelig tilknytning mellom betegnelsene og forklaringen på hvorfor batteriene var miljøvennlige. Markedsrådet kom imidlertid til at det forelå tilstrekkelig tilknytning. I annonsens overskrifter var bare ordene «grønne» og «snill mot miljøet» benyttet. I teksten med mindre skrift var det gitt en relativt klar begrunnelse for påstanden om at barbermaskinen var «grønn».

Krav til bevis og bevisbyrde

Det kreves at den som framsetter påstanden, kan framskaffe dokumentasjon på at påstanden er korrekt. For at dokumentasjonen skal ha tilstrekkelig beviskraft, kreves det vanligvis at påstandene kan underbygges av uttalelser eller undersøkelser utført av nøytrale instanser med anerkjent faglig kompetanse. Hvis en undersøkelse er utført av produsenten eller den som markedsfører produktet, må den være vurdert av nøytral sakkyndig, eller det må på annen måte bli bekreftet at utførelsen av undersøkelsen og vurderingen av resultatene kan forsvares på rent faglig, uavhengig grunnlag.

Disse strenge kravene til dokumentasjon og det at bevisbyrden ligger på markedsføreren, kan i seg selv hindre visse typer miljøargumentasjon i markedsføring. Dersom miljøpåstanden ikke tilstrekkelig kan dokumenteres, vil den ikke kunne brukes.

Det vil imidlertid alltid i en viss grad være tale om et skjønsspørsmål hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen. I mange tilfeller vil det kunne foreligge vitenskapelig uenighet om et produkts miljøpåvirkning. Når det foreligger dokumentasjon som underbygger den aktuelle påstanden og dokumentasjon som bestrider den, blir det et spørsmål hvor stor vekt det skal legges på den motstridende dokumentasjonen. Man kan trolig ikke kreve at de positive miljøvirkningene er helt uomtvistet. Det vil alltid kunne være enkeltpersoner/grupper som vil kunne bestride riktigheten av en miljøpåstand.

Det særlige behovet som finnes på miljøområdet til å være føre var, taler for at dersom det foreligger indikasjoner av en viss styrke på at markedsførers dokumentasjon ikke er korrekt, så bør markedsføringen anses som ulovlig. Det kan ikke kreves at dokumentasjonen som bestrider markedsføringens riktighet, er av samme tyngde/grundighet som markedsførers dokumentasjon. Dette ville medføre at man i tilfeller av motstridende dokumentasjon, overfører bevisbyrden til den som mener markedsføringen er villedende. Man bør holde fast på at dokumentasjonsbyrden skal ligge hos markedsføreren.

Dette problemet illustreres av to saker om markedsføring av ugressmidlet Roundup i henholdsvis Markedsrådet (MR-sak nr. 25/1997) og Landbrukstilsynet (9900998/IP/MLW).

Markedsrådssaken gjaldt som nevnt påstanden «... skånsom for miljøet (.....) samtidig som ugresset forsvinner, forsvinner også Roundup». Avgjørende for Markedsrådet var om markedsføreren, Monsanto Norge AS,

kunne dokumentere at «samtidig som ugresset forsvinner, forsvinner også Roundup». Markedsrådet la avgjørende vekt på uttalelser fra Landbruksdepartementets giftnemnd, som bl.a. uttaler om det aktive stoffet i Roundup, Glyfosat: «Ved anbefalte bruksmengder kan skade på planter gjennom rotopptak utelukkes fordi glyfosat i kontakt med jord meget raskt blir inaktivert og utilgjengelig for planter(...). Stoffet er lite bestandig og brytes fullstendig ned ute i naturen.» Naturvernforbundet som klaget Monsanto inn for Markedsrådet, viste til at det er lite litteratur tilgjengelig om mulige skadevirkninger av glyfosat som er det aktive stoffet i Roundup. Naturvernforbundet la også fram avisartikler hvor det vises til kritiske uttalelser fra miljøvernorganisasjoner og forskere i Danmark og Sverige. Markedsrådet kommer til at disse uttalelsene ikke «har dokumentert at det ikke er dekning for uttalelsen i reklamen om at «når ugresset forsvinner, forsvinner også Roundup»».

Saken for Landbrukstilsynet gjaldt følgende formulering i en tidskriftreklame for Roundup: «Roundups effektivitet etterlater seg heller ingen spor. Roundup nedbrytes nemlig raskt til stoffer som allerede finnes i naturen. Og det skjer i både jord og vann.» Landbrukstilsynet kommer til at teksten ikke er i samsvar med dokumentasjon innsendt fra tilvirker og mener derfor at den er villedende. Hjemmelsgrunnlaget for Landbrukstilsynets vedtak var plantevernmiddelforskriften § 25, jf. nedenfor.

Som en ser, kom Landbrukstilsynet og Markedsrådet til motsatt konklusjon i tilknytning til omtrent samme påstand. Årsaken til dette er trolig at landbruksmyndighetene våren 1999 foretok en ny vurdering av glyfosat og kom til at glyfosat ikke nedbrytes raskt i naturen. Dette innebærer at man har gått fra de konklusjonene som kom fram i uttalelsen fra Landbruksdepartementets giftnemnd i Markedsrådssaken.

Roundupsakene viser at det enkelte ganger kan være vanskelig å avgjøre når en påstand skal anses å være tilstrekkelig bevist. Vitenskapelig usikkerhet er et generelt problem på miljøområdet. Et problem er ofte at man har mistanker om at et stoff er miljøskadelig, men ingen dokumentasjon. Det kan derfor trolig relativt ofte forekomme tilfeller hvor det både foreligger dokumentasjon som underbygger miljøpåstanden, og dokumentasjon som bestrider den.

Hvem kan kreve miljøpåstander dokumentert, og når skal dokumentasjon foreligge?

Markedsføringsloven § 15 pålegger enhver å gi Markedsrådet og Forbrukerombudet de opplysningene disse myndighetene trenger for å føre tilsyn med loven. Markedsrådet og Forbrukerombudet kan også kreve at opplysninger gis til andre offentlige organer som er særskilt pålagt å medvirke ved gjennomføringen av loven. Myndighetene kan fastsette en frist for innlevering av opplysninger.

Forbrukerne har på den annen side ikke noen rett til selv å kreve dokumentasjon utlevert fra markedsføreren. For å forfølge et eventuelt brudd på markedsføringsloven må forbrukeren henvende seg til Forbrukerombudet og be dem ta opp saken. Berørte forbrukere og interesseorganisasjoner kan etter § 13 sjuende ledd bringe en sak inn for Markedsrådet dersom Forbrukerombudet vedtar ikke å gjøre det. Dette forutsetter imidlertid at Forbrukerombu-

det har behandlet saken først. Saken kan ikke bringes inn i de tilfellene hvor Forbrukerombudet har oppnådd frivillig ordning med den næringsdrivende.

En rett til nærmere informasjon kan imidlertid bygges på andre rettsgrunnlag. Et eksempel er kjøpsloven. I en konkret kjøpsituasjon vil forbrukerne kunne kreve å få opplysninger fra selgeren, jf. kjøpsloven § 19.

Når det gjelder spørsmålet om på hvilket tidspunkt dokumentasjonen skal foreligge, må det kunne legges til grunn at dokumentasjonen må foreligge når markedsføringen gjennomføres. For at markedsføreren skal være sikker på at markedsføringen er korrekt, trenger han dokumentasjon. Dernest kan han ikke forvente å få frist fra markedsføringsmyndighetene til å utføre undersøkelser som muligens understøtter påstanden.

Andre krav til miljøargumentasjon

Framstilles et produkt som mer miljøvennlig enn andre produkter av samme art, er det i praksis blitt krevet at produktet er blant den bedre tredjedelen i markedet.

Forbrukerombudet har behandlet en sak vedrørende bruk av betegnelsen «miljøvennlig» i markedsføringen av kjøkkenruller (FO-sak nr. 91-1147). Forbrukerombudet viste her til at miljøvennligheten til enhver tid må sees i forhold til tilbudet av andre, tilsvarende produkter på markedet. Dersom en ikke uvesentlig del av disse produktene har en høyere miljøstandard, må det under enhver omstendighet anses for villedende å karakterisere et produkt for miljøvennlig. Forbrukerombudet anslo at produktet bør ligge blant den beste tredjedelen av tilsvarende produkter på markedet når det gjelder miljøpåvirkning. Innklagede innstilte etter Forbrukerombudets henvendelse å benytte betegnelsen «miljøvennlig».

Miljøargumentasjonen må være relevant. Sider ved produktet, eller endringer som har en helt marginal betydning for miljøet, kan ikke framheves. Dersom en miljøskadelig del av produktet blir erstattet med en ny, kan dette bare brukes som hovedargument i markedsføringen hvis den miljøskadelige delen ved en vurdering av produktets totale innvirkning på miljøet (a) har en ikke uvesentlig betydning for miljøet, og (b) er erstattet av et alternativ som ikke er uvesentlig bedre for miljøet. I tillegg må de øvrige bestanddelene anses som uproblematisk for miljøet, og det må finnes tilsvarende produkter på markedet som inneholder den skadelige bestanddelen som er erstattet.

Gjenvinnings-/gjenbruks-/resirkuleringsmulighetene for produkter kan bare framheves i markedsføringen dersom det faktisk eksisterer slike systemer og disse er praktisk gjennomførbare. Dersom det f.eks. ikke finnes leveringsmuligheter for resirkulering av plast, kan en i markedsføringen ikke framheve platen som resirkulerbar.

Bruk av miljøargumentasjon i form av å tilby fast innbyttepris på gamle produkter ved kjøp av nye produkter vil være i strid med markedsføringsloven dersom innbytteordningen kun fungerer som en måte å gi rabatt på. Markedsrådet uttaler i sak nr. 20/93: «Markedsrådet er enig med Forbrukerombudet i at en gunstig innbyttepris ofte har større lokkeeffekt enn et tilsvarende rabatttilbud, og at det er urimelig i markedsføringen å benytte seg av forbrukernes holdninger til riktig ressursbruk, dersom innbytteordningen kun fungerer som en måte å gi rabatt på».

Sammenlikning av produkter i markedsføring er i utgangspunktet tillatt, men det kreves at produktene er sammenliknbare. En sammenlikning som ikke er reell, vil være villedende. Påstås det at et produkt er mer miljøvennlig enn et annet, må det foreligge sammenliknbare analyser av produktenes livsløp. I FO-sak nr. 91-1941 og nr. 91-1980 som gjaldt markedsføring av engangsbleier og tøybleier, tok Forbrukerombudet det standpunktet at en generell sammenlikning av disse produktenes totale miljøpåvirkning fra vugge til grav ikke aksepteres ut fra at det pr. dato ikke fantes noen metode for å sammenlikne livsløpsanalyser. Partene aksepterte Forbrukerombudets standpunkt.

I Forbrukerombudets orientering om praksis fra 1994 antydes det at produkter som i utgangspunktet medfører en stor belastning på miljøet, vanskelig kan markedsføres som «miljøvennlige» selv om en ikke uvesentlig komponent er byttet ut med en som fra et miljøsynspunkt medfører en forbedring. Forbrukerombudet bygger dette på sine egne uttalelser i tre saker (FO-sak nr. 91-0453, 91-0853 og 91-1077) om markedsføring av biler med «miljøvennlige» dieselmotorer. I disse sakene ble det vist til at «selv om det går klart fram av sammenhengen, eller er nærmere forklart hva som skal legges til grunn for miljøargumentasjonen, skal det svært meget til for at det ikke vil være i strid med markedsføringslovens § 2 jf. § 1 å gi inntrykk av at en bil med forbrenningsmotor er miljøvennlig eller på annen måte gunstig for miljøet». Saken ble avsluttet ved at samtlige innklagede endret sin markedsføring.

Dette synspunktet må modereres etter Markedsrådets vedtak av 16. april 1998 i MR-sak nr. 25/1997, Norges Naturvernforbund – Monsanto Norge AS. Saken gjaldt en fjernsynsreklame for ugressmidlet Roundup hvor det bl.a. ble påstått at Roundup er «... skånsom mot miljøet – samtidig som ugresset forsvinner, forsvinner også Roundup». Formålet med ugressmidlet er å drepe naturen der hvor den sprøytes. Det kan derfor neppe sies at den er skånsom mot miljøet generelt, selv om den er vesentlig mindre skadelig enn andre ugressmidler. Hvorvidt det også etter Roundupsaken fremdeles kan sies at enkelte miljøfarlige produkter, selv om de er bedre enn andre tilsvarende produkter, ikke kan markedsføres som miljøvennlige, er usikkert.

Særlig om anerkjente miljømerkeordninger

Forholdet mellom de offisielle miljømerkeordningene og markedsføringslovens regler om miljøargumentasjon har to sider: (1) spørsmålet om miljømerkets vern mot misbruk i markedsføringen av produkter som ikke er miljømerket, og (2) spørsmålet om i hvilken grad miljømerkeordningene er underlagt markedsføringslovens krav til miljøargumentasjon.

Til (1) Det vil være å anse som villedende reklame etter markedsføringsloven § 2 om et privat miljømerke utformes slik at det lett kan forveksles med et mer offisielt miljømerke som f.eks. det nordiske miljømerket Svanen. Forbrukerombudet grep i FO-sak nr. 92-863 inn overfor et miljømerke som var utformet som en hvit svane på grønn bunn. Svanemerket er en hvit, stilisert svane på grønn bunn.

Markedsføringsloven § 8 a vil også kunne gi et miljømerke vern mot misbruk. Denne bestemmelsen forbyr næringsvirksomhet «å anvende etterliknende kjennetegn (.....) reklamemidler eller andre frambringelser på slik

måte og under slike omstendigheter at det må anes som en urimelig utnyttelse av en annens innsats eller resultater og føre med seg fare for forveksling».

Et etablert miljømerke kan også bli registrert som varemerke eller få vern som varemerke gjennom innarbeiding.

Til (2) Det andre spørsmålet er om merkeordningene selv er å anse som markedsføringstiltak som reguleres av markedsføringsloven.

Dersom man kom til at de offisielle miljømerkene skulle være underlagt de samme kravene som annen generell miljøargumentasjon, ville det reise en del problemer knyttet til lovligheten av miljømerkeordningene. Dette gjelder bl.a. kravet om at man bare kan si at man er miljømessig bedre dersom man er blant den beste tredjedelen. Slik dagens miljømerkeordninger er bygget opp, er det mulig å miljømerke et produkt selv om alle produktene innenfor en produktgruppe oppfyller kriteriene for merket. Når et sett med merkekriterier utformes, vil det som regel bare være en mindre del av produktene innenfor den aktuelle produktgruppen som oppfyller kriteriene. Kriteriene blir imidlertid først etter en viss tid (vanligvis 3 år) revidert. I denne tiden vil produktene ha blitt endret, slik at alle oppfyller kriteriene. Dette er helt i samsvar med tanken bak miljømerket. Ved å gi noen produkter den fordel på markedet som miljømerket gir, vil det oppfordre de andre aktørene til også å endre sin produktstandard.

De autoriserte miljømerkene brukes som ledd i markedsføringen. Det er hele poenget med Svanemerket. Merket skal gjøre det lettere for forbrukerne å foreta miljøriktige valg. Bruken av miljømerkene er frivillig og må derfor karakteriseres som en «handling» i markedsføringslovens forstand. Man må således konkludere med at bruk av miljømerker er underlagt markedsføringslovens regler.

Det er imidlertid visse vesensforskjeller mellom miljøargumentasjon som er utformet av markedsføreren alene, og miljømerker som er tildelt av en uavhengig institusjon. For det første medfører den eksterne tildelingen en trygghet for at produktet oppfyller visse miljøkriterier. Dette taler for at det ikke er nødvendig å stille de samme strenge kravene som til egenproduserte miljøpåstander. For det andre indikerer ikke anerkjente miljømerker først og fremst at produktet er miljøvennlig, men at det har oppfylt visse krav satt opp av tildelingsorganet. Man kan si at det er hele konseptet som markedsføres. Dersom man tar kontakt med tildelingsorganet, vil man kunne få informasjon om vilkårene for tildelingen. Forbrukerombudet har på grunnlag av dette lagt til grunn at miljømerkene faller utenfor rekkevidden av prinsippene for miljøargumentasjonen i markedsføringen som er offentliggjort i orienteringen fra Forbrukerombudet. Miljømerket anses ikke som en generell miljøpåstand, men som informasjon om at produktet er tildelt et merke etter å ha oppfylt visse kriterier fastsatt på forhånd.

Dette gjelder imidlertid bare så lenge miljømerkene brukes uten presiseringer utover den tilhørende, forklarende underteksten og lisensnummeret. Dersom man i markedsføringen av svanemerkede produkter sier at produktet er «miljøvennlig merket» eller liknende, vil prinsippene skissert ovenfor kunne legges til grunn.

Utkastet til ISO-standard 14021 omtalt ovenfor, regulerer bare selverk-lærte miljøpåstander som defineres som miljøpåstander fra produsenter,

importører, distributører eller forhandlere, og som ikke er sertifisert av tredjemann. Miljømerker som tildeles av uavhengige organer, faller således utenfor reguleringen. Eventuelle endringer i Rådskonferensdirektiv 84/450/EØF vil trolig få samme avgrensning.

9.4.2.3 Krav til miljøetisk markedsføring – god markedsføringsskikk

I tillegg til at miljøargumentasjon i markedsføring ikke må være villedende, stiller markedsføringsloven § 1 krav om at den ikke skal være i strid med god markedsføringsskikk.

«Begrepet «god markedsføringsskikk» er en rettslig standard, hvor det nærmere innholdet må fastlegges gjennom praksis. Det må være snakk om krenkelse av grunnleggende moral – eller etikkoppfatninger – oppfatninger som må antas å være felles for en majoritet av borgerne. Det er ikke tilstrekkelig at en del mennesker anser reklamen som «uheldig», «umoralsk», «stilløs» eller liknende. Det er med andre ord de mer grove overtramp som rammes.»

Et eksempel som muligens rammes her, er markedsføringstiltak hvor det oppfordres til miljøskadelige handlinger. Om bestemmelsens rekkevidde i forhold til miljøopplysninger sier forarbeidene (NOU 1995: 2, kap. 5.7):

«Det er de mer grove overtredelser som bør rammes – tilfelle der reklamen åpenbart er i strid med allment godtatte miljøhensyn.»

Markedsføring av svært miljøskadelige produkter hvor det hevdes at produktet eller enkelte av dets bestanddeler har positive innvirkninger på miljøet, rammes ikke automatisk av prinsippet om god markedsføringsskikk, jf. Markedsrådets avgjørelse i Roundupsaken.

Et annet eksempel på markedsføring som kan være i strid med markedsføringsloven § 1, er markedsføring av et produkt ved å knytte deler av avsetningen til et godt formål. En særlig klar overtredelse av dette prinsippet vil det være om man knytter bidrag til miljøforbedrende tiltak til omsetningen av miljøbelastende produkter. I FO-sak nr. 91-1398 var følgende utsagn innklaget: «Full tank hos Fina redder 8 kvadratmeter regnskog». Forbrukerombudet var av den oppfatning at annonsen gav inntrykk av at jo mer FINA-bensin en bruker, jo mer regnskog redder en, og de mente at dette var en særlig uheldig kobling mellom salg av miljøskadelige produkter og miljøbevarende tiltak som er i strid med markedsføringsloven § 1.

9.4.2.4 Forskrift om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier

Forskrift av 21. august 1997 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier § 13 fjerde ledd bestemmer at angivelser som «ikke giftig», «ikke helsefarlig», «non-toxic», «ikke miljøfarlig», «miljøvennlig» eller liknende ikke må forekomme på etikett eller emballasje for farlige kjemikalier som omfattes av forskriften.

Bestemmelsen har begrenset rekkevidde ved at den bare omfatter kjemikalier som er klassifisert som farlige og dermed merkepliktige etter forskriften. Den representerer heller ikke noe strengere krav til miljøargumentasjon enn hva som følger av markedsføringsloven. Det vil være villedende

etter markedsføringsloven å benytte slike betegnelser på kjemikalier som er klassifisert som miljø- eller helseskadelige.

9.4.2.5 Plantevernmidelloven

Plantevernmidelloven av 5. april 1963 nr. 9 forbyr i § 13 «å gje misvisande opplysningar om plantevernmiddel i samband med reklame.» I forskrift av 23. februar 1999 nr. 166 om plantevernmidler § 25 er dette forbudet i noen grad presisert. I første ledd presiseres det generelle prinsippet om at reklame om plantevernmidler ikke må være feilaktig eller villedende. Denne bestemmelsen representerer trolig ikke noen utvidelse av kravene til markedsføring utover det som følger av markedsføringslovens bestemmelser.

Andre ledd setter forbud mot i reklameøyemed å henvise til upubliserte forsøksdata fra rådgivende institusjoner. Bestemmelsen er ment å ha en snever rekkevidde ved at man med «rådgivende institusjoner» mener institusjoner som er rådgivende for landbruksmyndighetene i forbindelse med behandlingen av søknader om godkjenning av plantevernmidler. I praksis omfatter dette Planteforsk (Norsk institutt for planteforskning), en stiftelse underlagt Landbruksdepartementet. Forsøksdataene Planteforsk produserer i forbindelse med en godkjenningssak, blir i tråd med forvaltningsloven gjort kjent for søkeren. Man har derimot sett det som ønskelig at disse dataene ikke blir brukt i reklameøyemed siden det delvis kan være tale om ufullstendige data og forsøksresultater som ikke er endelige.

Tredje ledd gir landbruksmyndighetene myndighet til å kreve feilaktig eller misvisende reklame stanset. Her gis landbruksmyndighetene en kompetanse som for øvrig ligger hos Forbrukerombudet og Markedsrådet.

Ved vedtak av 2. juni 1999 har Landbrukstilsynet benyttet denne kompetansen til å forby bruken av to setninger i tidsskriftreklame av ugressmidlet Roundup. Bakgrunnen for å forby setningene var at påstandene ikke samsvarte med dokumentasjon innsendt fra tilvirker til landbruksmyndighetene i forbindelse med godkjenningen av ugressmidlet.

9.4.2.6 Næringsmidelloven

Lov av 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. § 1 tredje ledd gir hjemmel til å gi forskrifter for å «forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne, herunder forby helsemessig uønsket markedsføring av bestemte typer næringsvirksomhet».

Denne bestemmelsen kom i loven ved lovendring av 18.12.1998 nr. 88. Den ble vedtatt først og fremst for å gjennomføre de EØS-rettslige forpliktelsene i Rådskretiv 91/321/EØF om morsmelkestatning og tilskuddsblandinger som bl.a. regulerer reklame/markedsføring mv. av produkter/publikasjoner, samt utdeling av vareprøver og andre salgsfremmende tiltak, jf. nedenfor.

Denne hjemmelen er bl.a. benyttet i forskrift av 21. desember 1993 nr. 1385 om merking mv. av næringsmidler § 5 som stiller opp generelle prinsipper for merking, presentasjon og reklame av næringsmidler.

For å gjennomføre det ovennevnte EU-direktivet har man tatt inn bestemmelser om markedsføring av slike produkter i forskrift av 26. oktober 1995 nr. 870 om morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger §§ 10, 11 og 12. Bestemmelsene går lenger enn det som følger av reglene i markedsføringsloven ved at visse typer markedsføringstiltak forbyr ut fra helsemessige hensyn.

Bestemmelsene i næringsmiddeloven er i første rekke vedtatt for å ivareta helsemessige hensyn, ikke miljøhensyn. Loven kan således ikke sies å være en regulering av miljøargumentasjon i markedsføring, men er et eksempel på særlige krav til markedsføring i sektorlovgivningen.

9.4.3 Internasjonale regler

Århus-konvensjonen har ingen bestemmelser som direkte gjelder miljøargumentasjon i markedsføring. Konvensjonens art. 5 nr. 8 sier imidlertid at «enhver part skal utvikle mekanismer med sikte på å sikre at tilstrekkelig produktinformasjon gjøres tilgjengelig for allmennheten på en måte som gjør det mulig for forbrukerne å foreta informerte miljøvalg.» De norske markedsføringsreglene sikrer ikke at miljøopplysninger blir gitt og kan i så henseende ikke sies å gjennomføre kravene i art. 5 nr. 8, men de bidrar imidlertid til at den produktinformasjonen som blir gitt, gjør det mulig for forbrukerne å foreta *informerte miljøvalg*.

Miljøinformasjonsdirektivet inneholder ingen bestemmelser som har betydning i denne sammenheng.

EUs Rådskolektiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsyns- og radiovirksomhet stiller i art. 12 en rekke etiske krav til fjernsynsreklame, herunder at slik reklame ikke skal «b) bidra til adferd som er til skade for helse eller sikkerheten, c) bidra til miljøskadelig adferd». Direktivet er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen og anses gjennomført ved kravene til god markedsføringsskikk og urimelighetskriteriet i markedsføringsloven § 1.

Rådskolektiv 84/450/EØF om innbyrdes tilnærmede av medlemsstatenes lover og administrative bestemmelser om villedende reklame har generelle bestemmelser om villedende markedsføring, men nevner ikke miljøargumentasjon spesielt.

Europa-kommisjonen publiserte i september 1999 et «consultation-paper» om miljøargumentasjon i markedsføring (Outline of a possible Community approach in the area of Green Claims – consultation document). I dette dokumentet lanserer Kommisjonen et forslag om å revidere Rådskolektiv 84/450/EØF om villedende reklame ved å ta inn bestemmelser med krav til miljøargumentasjon – «green claims» – i markedsføring. Dokumentet drøfter ikke forholdet til miljøetisk reklame. Dokumentet viser også til at en ISO-standard 14021 om «Environmental labels and declarations – Self-declared environmental claims» er under utarbeidelse. Det gis uttrykk for at man ved en eventuell revisjon bør ta hensyn til denne standarden.

Det internasjonale handelskammer (International Chamber of Commerce – ICC) har utviklet grunnregler for reklamepraksis og retningslinjer for miljørelatert reklame. Retningslinjene for miljørelatert reklame stiller krav som skal hindre villedende miljøargumentasjon i markedsføring. I tillegg stiller art. 2 visse miljøetiske krav:

«Reklame må ikke gi inntrykk av at den understøtter eller oppfordrer til handling som er i strid med gjeldende lovgivning, selvjustisregler eller de alminnelige aksepterte normer for miljøansvarlig opptreden.»

Tilsvarende bestemmelse finnes også i ICCs grunnregler for reklamepraksis art. 17 første ledd.

9.4.4 Utenlandsk rett

Danmark

De danske reglene om miljøargumentasjon i markedsføring bygger også på en generell markedsføringslov (lov av 1. juni 1994 nr. 428 om markedsføring). De danske forbrukermyndighetene har utarbeidet en veiledning som også bygger på den nordiske veiledningen, og som i all hovedsak samsvarer med den norske orienteringen.

I tillegg til de generelle bestemmelsene i markedsføringslovgivningen har flere danske lover bestemmelser som forbyr villedende reklame angående et produkts miljø- og helsemessige egenskaper og virkninger.

Miljøbeskyttelsesloven (av 22. september 1998 nr. 698) § 8 femte ledd sier: «Materialer, produkter eller varer må ikke selges under omstændigheder, der er egnet til at vildlede brugerne med hensyn til materialets, produktets eller varens miljø- og sundhedsmæssige egenskaber og virkninger eller med hensyn til den risiko, der kan være forbundet hermed.» Lovens § 8 sjette ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere regler om villedende markedsføring. Utfyllende regler er ennå ikke vedtatt. Miljøbeskyttelsesloven synes ikke selv å representere noe reelt tillegg til de generelle reglene i markedsføringsloven.

Lov om kemiske stoffer og produkter (av 16. januar 1996 nr. 21) § 10 tredje ledd har en noenlunde tilsvarende formulering som den man finner i miljøbeskyttelsesloven § 8. Lovens § 10 fjerde ledd gir hjemmel til å gi utfyllende forskrifter. Det åpnes her for at forskriftene bl.a. inneholder bestemmelser om «at bestemte udsagn eller angivelser anses for vildledende, og at bestemte opplysninger skal gives i forbindelse med markedsføring af et stof eller produkt.»

Slike forskrifter er gitt ved bekendtgørelse om klassifisering, emballering, mærking, salg og opbevaring af kemiske stoffer og produkter av 23. januar 1997 nr. 801. Paragrafene 41- 43 har bestemmelser som nærmere konkretiserer forbudet mot villedende markedsføring vedrørende miljø. De danske myndighetene har utarbeidet en veiledning til disse reglene (Vejledning nr. 14014 af 01.11.1995 Klassifisering m.v. af kemiske stoffer og produkter).

Forskriften gjelder bare kjemiske stoffer og produkter. Kjemiske stoffer er grunnstoffer og deres forbindelser som forekommer naturlig, eller som er industrielt framstilt. Kjemiske produkter omfatter både oppløsninger og faste, flytende gassblandinger av to eller flere kjemiske stoffer. Utenfor faller det som den danske veiledningen kaller artikler, og som man etter de norske reglene kaller faste, bearbejdede produkter.

Forskriftens § 41 andre ledd oppstiller et generelt forbud mot generelle miljøkarakteristikker i markedsføringen av kjemiske stoffer og produkter. Andre ledd lyder: «Ved markedsføring av et kemisk stof eller produkt må der ikke anvendes udsagn, der er egnet til at give brugerne den opfattelse, at stoffet eller produktet ikke indebærer risiko for mennesker eller miljø. Dette

gjelder bl.a. angivelser som «ufarlig», «ugiftig», «ikke sundhetsskadelig», «ikke merkningspliktig», «testet», herunder «testet for... (f.eks. allergi)», «godkendt», «miljø» og «natur» og sammensætninger heraf.»

I veiledningen til bekendtgørelsen gis følgende begrunnelse for regelen:

«Angivelser, der ikke er tilladt

Årsagen til, at kemiske stoffer/produkter ikke må markedsføres med disse angivelser, er, at praktisk taget ingen kemiske stoffer/produkter er absolut ufarlige. Dels kan manglende viden om stofferne/produkterne være årsag til, at disse ikke er klassifiserede og mærkede, selv om de måske burde være det, og dels er kriteriene for farlighed teknisk fastlagt. Således er der i sundhedsmæssig henseende ikke forskel på de irriterende egenskaber af en ikke-klassifiseret 9,8 % eddiksyreopløsning og 10 % eddiksyreopløsning, der skal klassificeres som lokalirriterende. Endvidere har forbrugeren i almindelighed kun ringe mulighed for at kontrollere, at ovennævnte angivelser på et kemisk stof/produkt er rigtige. (...)

«Miljøvennlig»

En række produkter er forsynet med angivelser som «ufarlig», «ugiftig», «ikke sundhetsskadelig», «ikke merkningspliktig», «godkendt», «miljø», «natur» og sammensætninger heraf. Generelt set vil enhver produksjon, transport, brug og bortskaffelse af et kemisk stof eller produkt medføre en belastning af miljøet. Sådanne påskrifter kan endvidere efterlate forbrugeren med den opfattelse, at produktet er mindre miljøbelastende end andre lignende produkter, som ikke er påført en sådan påskrift. Brugen af sådanne anprisninger anses derfor for vildledende. Tilsvarende gælder beslægtede angivelser som «økologisk», «grøn» og lign., idet disse udtryk er at betragte som ligestillede med fx. miljø og natur.»

De danske reglene synes ikke å skille mellom de tilfellene hvor slike miljøpåstander står alene og de tilfellene hvor påstanden er begrunnet. Dette må trolig tolkes dithen at «bekendtgørelsen» oppstiller et generelt forbud mot slike påstander. Er dette riktig, betyr det at de danske reglene er betydelig strengere enn de norske reglene. Dette fordi de tilsvarende bestemmelsene i den norske klass-/merkforskriften bare gjelder kjemikalier som er klassifisert som farlige, mens de danske reglene gjelder alle kjemiske stoffer og produkter uavhengig av om de anses som farlige eller ikke. Når det gjelder ubegrunnede miljøpåstander, er det ikke noen stor realitetsforskjell mellom Danmark og Norge, jf. ovenfor.

Tilsvarende bestemmelse finnes for plantevernmidler i «bekendtgørelse om bekæmpelsesmidler nr. 241 af 27.04.1998 § 29 andre ledd».

Fjerde ledd i «bekendtgørelsens § 41» sier at «Udsagn der angiver, at et kemisk stof eller produkt ikke indeholder bestemte stoffer, må kun anvendes, hvis dette efter omstændighederne må anses som en relevant opplysning for brukerne. Sådanne udsagn må i øvrigt kun anvendes, hvis stoffet eller produktet ikke indeholder andre stoffer med tilsvarende eller lignende brand-, sundheds- eller miljømessigt farligt eller uønskede egenskaber som det stof, det angives ikke at inneholde.»

I tilknytning til denne bestemmelsen vises det i veiledningen til at prinsippet i produktlovgivningen om at det er et produkts innhold, ikke hva det ikke inneholder, det skal informeres om.

Kjemiske stoffer som er identifisert som farlige og således merkepliktige under EUs klass-/merksystem, skal ifølge § 42 ikke markedsføres som matvarer, fôr, legemidler eller kosmetikk. De samme stoffene/produktene får ikke være utformet eller dekorert på en måte som tiltrekker barns oppmerksomhet. Faremerkepliktige produkter får heller ikke ha en innpakning som henleder oppmerksomheten vekk fra faremerkingen. Under EUs system for klassifisering og merking av farlige kjemiske stoffer og produkter er det utarbeidet et sett med faresymboler, risikosekninger og følbare advarsler. «Bekendtgørelsen § 41 tredje ledd» forbyr bruken av disse eller andre symboler som kan forveksles med disse.

Bestemmelser som tilsvarer disse kravene til markedsføringen av farlige kjemikalier i bekendtgørelsen § 41 fjerde ledd, finnes ikke i norsk rett. Den norske klass-/merkeforskriftens bestemmelser er like utfyllende som de man finner i § 42. De markedsføringsmetodene som regnes opp ovenfor, vil imidlertid også kunne bli ansett i strid med markedsføringslovens generelle forbud mot villedende reklame.

Forbrukerombudsmanden fører tilsyn med at kravene til miljøargumentasjon i markedsføring i markedsføringsloven blir fulgt. At kravene til markedsføring angående kjemiske stoffer og produkter blir fulgt, fører Miljøstyrelsen tilsyn med.

Som en oppsummering kan man si at de danske reglene materielt sett stiller strengere krav enn de norske først og fremst på ett punkt: det generelle forbudet mot generelle påstander à la «miljøvennlig» for kjemiske stoffer og produkter. De andre danske særreglene fungerer i stor grad som konkretiseringer av det generelle forbudet mot villedende reklame og handlinger i strid med god markedsføringsskikk.

De danske reglene har ingen særbestemmelse om miljøetisk reklame.

Sverige

I likhet med Norge og Danmark har man i Sverige en generalklausul om god markedsføringsskikk. Denne finnes i «marknadsføringslagen (1995:450) § 4». Samme lov § 6 stiller opp forbudet mot villedende reklame. I bestemmelsens andre ledd identifiseres enkelte typer opplysninger dette særlig gjelder. Herunder nevnes opplysninger om produktets innvirkning på helse og miljø. I svensk rett finnes det ingen særbestemmelser om miljøargumentasjon i markedsføring.

9.4.5 Miljøargumentasjon i praksis

I St.meld. nr. 40 (1998-1999) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet, kap. 13.4, viser regjeringen til at det etter Forbrukerombudets erfaring er relativt lite overtramp når det gjelder bruken av miljøargumentasjon i markedsføring.

Dette synspunktet understøttes også av en studie av miljøargumentasjon i markedsføring utført ved Statens institutt for forbruksforskning. (SIFO-rapport 1998 nr. 1. Anniken Enger, Miljøargumentasjon i markedsføring – en innholdsanalyse av tre reklamekanaler.) Formålet med studien var å få tak i hvor omfattende bruken av miljøargumentasjon i markedsføring er, og hvor

redelige argumentene som blir brukt, er. Studien omfattet tre reklamekanaler: produktemballasje i dagligvarebransjen, trykket reklame og tv-reklame.

Bruken av miljøargumenter viste seg å variere relativt mye fra reklamekanal til reklamekanal. 63 % av de undersøkte emballasjene hadde en eller annen form for miljøargumentasjon, mens 2,5 % av den trykte reklamen og 2,4 % av tv-reklamen benyttet slik argumentasjon.

Med hensyn til redeligheten av de benyttede miljøargumentene var variasjonen mindre. For emballasjene var 63 % akseptable, 28 % vage eller mangelfulle og 9 % villedende. For den trykte reklamen var 75 % av argumentasjonen redelig, 18 % vag/mangelfull og 7 % villedende. Av tv-reklamen var 79 % redelig, 9 % vag/mangelfull og 12 % villedende. Tallene viser at de miljøargumentene som blir brukt i markedsføring, er relativt redelige.

Rapporten antyder flere årsaker til at miljøinformasjon blir brukt i svært liten grad i trykt reklame (2,5 %) og i tv-reklame (2,4 %). For det første kan det skyldes mediernes funksjon. Både tv-reklame og trykt reklame er avhengig av å være utformet på en måte som fanger oppmerksomheten, gjerne ved å presentere noe nytt og annerledes. Det er lite rom for informative og seriøse budskap.

Det antydes også som en mulig forklaring at Forbrukerombudets retningslinjer er så restriktive at næringsdrivende vegrer seg for å bruke miljøargumentasjon i markedsføringen av sine produkter. For å kunne benytte begrepet «miljøvennlig» eller liknende må det dokumenteres at produktet er blant den beste tredjedelen på markedet. Det kan være vanskelig å ha så god oversikt over markedet at dette dokumentasjonskravet kan oppfylles. Etter en vurdering av miljøargumentets virkning kontra påkrevet arbeidsinnsats for å tilfredsstille dokumentasjonskravene, vil den næringsdrivende relativt ofte kunne komme til at miljøargumentets virkning er for svakt.

Rapporten, s. 140, peker også på at retningslinjene legger opp til en så passiv bruk av miljøargumenter at det ikke blir oppmerksomhetsfangende nok. «Det fanger ikke forbrukernes oppmerksomhet å skrive det noe omstendelige «mindre miljøskadelig enn tilsvarende produkter» på samme måte som det mer slagordpregete «miljøvennlig!!»».

Rapporten konkluderer på s. 147 med å si at «miljøargumentasjon i reklame har potensial for å være en viktig informasjonskilde for «politiske» forbrukere, men selv de mest fordelaktige tolkningene av resultatene i denne studien peker på det faktum at reklame har betydelig rom for forbedring i forhold til det å skaffe nyttig informasjon til miljøinteresserte forbrukere».

9.4.6 Utvalgets vurderinger

Innledning

Det har ved flere anledninger tidligere vært diskutert behovet for å lovfeste krav i forhold til miljø og markedsføring. Barne- og familiedepartementet sendte et forslag om miljøklausul i markedsføringsloven på høring i 1991. Forslaget ble ikke fulgt opp overfor Stortinget. Et regjeringsoppnevnt utvalg som skulle vurdere behov for endringer i markedsføringslovgivningen generelt, avga rapport i 1995 (NOU 1995: 2). Utvalget kom til at det ikke var grunn til særregler om dette. I St.meld. nr. 40 (1998-99) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet, s. 97, gis det uttrykk for at de i denne

omgang ikke vil foreslå en egen miljøbestemmelse i markedsføringsloven. Regjeringen mente at Forbrukerombudets og Markedsrådets overvåking og praksis på dette området gir forbrukerne et tilstrekkelig vern mot uvederheftig miljøargumentasjon og villedende bruk av miljømerker.

Forbud mot villedende reklame

Framstillingen ovenfor viser at man i dag har et regelverk som rammer villedende og feilaktig miljøargumentasjon i markedsføring. Praksis viser også at i den grad miljøopplysninger blir brukt i markedsføring, er den relativt redelig.

Utvalget har kommet til at det ikke er behov for at det i markedsføringsloven understrekes at forbudet mot villedende reklame også omfatter bruk av miljøargumentasjon. At forbudet mot villedende reklame rammer reklametiltak som villeder kjøperne med hensyn til produktets miljøvirkninger, må framstå som klart for enhver markedsfører. Det foregår også et utstrakt internasjonalt samarbeid som er med på å påvirke markedsføringsmyndighetenes praksis, jf. ovenfor. Utvalget ser det ikke som ønskelig å prøve å påvirke denne utviklingen. Dersom det blir vedtatt et EU-direktiv på dette området, er det mer naturlig at en revisjon av reglene blir vurdert da.

Utvalget er imidlertid enig i dagens praksis med å stille svært strenge krav til dokumentasjon for bruk av slike generelle miljøpåstander.

God markedsføringsskikk og krav til miljøetisk markedsføring

Markedsføringsloven stiller et generelt krav om god markedsføringsskikk i § 1. Ved vurderingen av hva som betegnes som god markedsføringsskikk, skal man ta hensyn til forbrukerinteressene i både snever og vid forstand. Også framstillinger som strider mot moraloppfatninger blant majoriteten av befolkningen, omfattes. I andre ledd er prinsippet konkretisert i forhold til kjønnsdiskriminering. Tilsvarende presisering finnes ikke for miljøhensynene.

I de aller fleste tilfellene vil hensynet til forbrukerne og miljøhensynene være sammenfallende, ut fra en presumpsjon om at forbrukerne ønsker å handle miljøvennlig og ønsker relevant og korrekt informasjon om produkters og ulike tiltaks virkninger på miljøet.

Utvalget har vurdert om man også burde foreslå et forbud mot å bruke miljøargumentasjon i tilknytning til markedsføring av svært miljøbelastende produkter. Heller ikke dette ville utvalget foreslå. Det er nettopp for produktgrupper som er svært miljøbelastende, at den største miljøgevinsten kan hentes ved å velge det minst miljøskadelige alternativet. Et slikt forbud ville også stå i motsetning til f.eks. den nordiske miljømerkeordningen – Svanen. Svanemerket tildeles i dag til en rekke produktgrupper som må sies å være svært miljøbelastende. Selv om miljømerkeordningen i stor grad faller utenfor markedsføringslovens reguleringer, ville det kunne virke merkelig om man kunne få svanemerket et produkt, men samtidig være avskåret fra å benytte individualiserte miljøargumenter i markedsføringen. Utvalget ønsker på den andre siden å framheve at man etter en konkret vurdering kan komme fram til at det er i strid med god markedsføringsskikk å markedsføre svært miljøbelas-

tende produkter ved bruk av miljørelaterte argumenter. Dette kan etter utvalgets mening f.eks. være tilfelle for produktgrupper hvor det er reelt og praktisk mulig å la være å benytte seg av produkter av vedkommende art.

Kapittel 10

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

Utgangspunkt

- Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, reguleres i dag av offentlighetsloven.
- Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet inneholder regler som går lenger enn offentlighetsloven.

Utvalgets forslag

- Regler om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer i lov om retten til miljøopplysninger.
- «Offentlig organ» defineres videre enn offentlighetslovens «forvaltningssorgan».
- Opplysningssøkeren kan som hovedregel velge hvordan opplysningene skal gis.
- Et mindretall i utvalget har særforslag knyttet til definisjonen av «offentlig organ».

10.1 Innledning

Det offentlige råder over miljøopplysninger, ikke bare i kraft av sitt eget forbruk og sin egen produksjon, men også i kraft av rollen som offentlig myndighet, som produsent og fordeler av fellestjenester, og som aktør i markedet.

Retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige myndigheter er en grunnleggende del av retten til miljøopplysninger. Retten er slått fast i Århus-konvensjonen art. 4 og miljøinformasjonsdirektivet.

Det er nær sammenheng mellom retten til å kreve miljøopplysninger og offentlighetsprinsippet, som er velkjent i norsk forvaltning og lovfestet i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

Felles for offentlighetsloven og de internasjonale reglene er at de regulerer allmennhetens rett til å kreve opplysninger fra det offentlige. Det er den som søker opplysningene, som er initiativtaker i kommunikasjonsprosessen ved å ta kontakt med myndighetene og spesifisere de ønskede opplysningene. Myndighetene handler først når innsynskravet er levert. Motsatsen er den aktive informasjonsplikten, dvs. den plikten en informasjonshaver har til aktivt å gå ut og informere.

Retten til å kreve opplysninger er ikke alltid tilstrekkelig for å sikre allmennheten god tilgang til miljøopplysninger. Dersom allmennheten ikke får informasjon om hvilke saker som er til behandling hos myndighetene, vil man ikke ha noen foranledning til å stille innsynskrav. I mange sammenhenger kan det derfor være nødvendig med regler som pålegger forvaltningen også aktiv informasjonsplikt, f.eks. i tilknytning til beslutningsprosesser av miljømessig betydning eller ved akutt forurensning. Retten til å kreve opplysninger må således betraktes som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig element av retten til miljøopplysninger.

Miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen er utformet over samme lest. Århus-konvensjonen er imidlertid på enkelte punkter mer detaljert utformet og går lenger enn miljøinformasjonsdirektivet i å gi allmenheten rett til tilgang til miljøopplysninger. Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv er ment å gjennomføre kravene i Århus-konvensjonens første del. Dessuten tar forslaget høyde for de svakhetene ved miljøinformasjonsdirektivet som kom fram under gjennomgangen av nasjonal praksis omkring direktivet. Direktivforslaget er mer presist og går på enkelte punkter lenger enn Århus-konvensjonen.

Som nevnt i kap. 5 ovenfor, vil utvalget vurdere hvordan disse reglene på best mulig måte kan gjennomføres i norsk rett. For direktivforslagets vedkommende hersker det en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til hvilke forpliktelser Norge i framtiden vil bli pålagt. Når det gjelder utvalgets tilnæringsmåte i relasjon til gjennomføringen av disse internasjonale reglene, vises det til kap. 5.2.4.

I dette kapitlet diskuteres bare spørsmålene om hvem som er pliktig til å gi opplysninger (definisjonen av offentlig organ), hva det skal informeres om (miljøopplysninger), og måten opplysningene skal gis på (form/format). Begrensninger i retten til å kreve miljøopplysninger og saksbehandlingsreglene behandles under del III – IV nedenfor.

10.2 Hvem gir opplysninger?

10.2.1 Innledning

Offentlighetsloven gjelder for forvaltningsorganer som defineres som «ethvert organ for stat og kommune». De internasjonale reglene gjelder for «public authorities». I kjerneområdet for både de norske og de internasjonale reglene ligger de klassiske forvaltningsmyndighetene på statlig eller kommunalt nivå.

Både de norske og de internasjonale reglene omfatter også enkelte organer som ligger utenfor det ordinære forvaltningsapparatet. Når det gjelder den nærmere avgrensningen av hvilke organer som er omfattet, er det imidlertid enkelte forskjeller.

Bakgrunnen for at de internasjonale reglene ikke bare lar typiske forvaltningsorganer være omfattet av reglene om miljøopplysninger, var ønsket om å sikre at den nasjonale organiseringen av miljørelaterte samfunnsoppgaver ikke skulle være avgjørende for tilgangen til miljøopplysninger. Skal retten til miljøopplysninger fra samme type aktiviteter bli lik i alle land og målet om harmonisert lovgivning oppnås, bør reglene utformes uavhengig av nasjonale, organisatoriske mønstre. Regler som gjør retten til miljøopplysninger uavhengig av organiseringsmåten, hindrer at retten til opplysninger begrenses ved at deler av forvaltningen blir skilt ut som egne rettssubjekter.

10.2.2 Offentlighetsloven

10.2.2.1 Innledning

Offentlighetsloven knytter innsynsretten til «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer», jf. § 1. Som forvaltningsorgan regnes etter § 1 «ethvert organ for stat eller kommune». Det sentrale området for offentlighetsloven er

institusjoner og virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen.

Organer som er organisert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet, kan på to ulike måter omfattes av offentlighetsloven. For det første er et organ omfattet når det treffer enkeltvedtak eller vedtar forskrifter. For det andre kan man etter en konkret vurdering komme til at organet er omfattet av begrepet «ethvert organ for stat og kommune».

10.2.2.2 Enkeltvedtak eller forskrifter

Offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum lar private rettssubjekter være omfattet når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Enkeltvedtak og forskrifter er vedtak som «treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Utenfor faller offentlige oppgaver som ikke knytter seg til myndighetsutøvelse, slik som ulike former for offentlig tjenesteyting. Slike organer er bare omfattet i det omfang de treffer enkeltvedtak eller vedtar forskrifter.

10.2.2.3 Organ for stat og kommune

Denne formuleringen omfatter, i tillegg til organer innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet, også enkelte virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, jf. ovenfor. Et grunnvilkår er at virksomheten eies fullt ut eller i det vesentlige av det offentlige. Helt eller delvis privateide virksomheter vil ikke være underlagt offentlighetsloven bortsett fra når de vedtar forskrifter eller treffer enkeltvedtak, jf. ovenfor.

På grunnlag av offentlighetslovens forarbeider, ombudsmannspraksis, forvaltningspraksis og juridisk litteratur kan det trekkes opp noen retningslinjer for vurderingen av hvilke organer som omfattes. Det skal særlig legges vekt på

- virksomhetens art (grad av næringsvirksomhet/forvaltningsvirksomhet, særlig om selskapet driver myndighetsutøvelse),
- graden av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige (selskapsform, finansiering mv.),
- om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol, og
- graden av politisk styring, dvs. i hvilken grad selskapet er et redskap for offentlig politikk.

Enkelte virksomheter er ved særlov uttrykkelig unntatt fra offentlighetsloven. Det gjelder bl.a. statsforetakene, jf. lov av 30. august 1991 nr. 71.

10.2.2.4 Revisjon av offentlighetsloven

I St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen drøfter regjeringen offentlighetslovens anvendelse på offentlig eide selskaper. Meldingen drøfter ikke hvorvidt offentlighetslovens rekkevidde bør utvides når det gjelder virksomheter som kontrolleres av det offentlige, men som ikke eies av det offentlige.

Regjeringen påpeker at det i praksis har vist seg vanskelig å trekke klare grenser for hvilke organer som omfattes av reglene. Det pekes videre på at det blir stadig vanligere at statlige og kommunale oppgaver blir utført av virksomheter som er organisert på siden av den tradisjonelle forvaltningsstrukturen – dels som følge av en utstrakt omorganiserings- og forsøksvirksomhet i statlig og kanskje særlig kommunal sektor, og dels fordi utførelsen av enkelte offentlige oppgaver overlates til private aktører. Omorganiseringer kan i visse tilfeller ha uønskede følger for anvendelsen av offentlighetsloven. Flertallet i stortingskomiteen som behandlet stortingsmeldingen, uttrykte sin bekymring om dette.

Stortingsmeldingen skisserer enkelte alternative løsninger, men konkluderer med at spørsmålet om hvordan dette best kan reguleres, krever mer utredning. Regjeringen foreslår likevel enkelte konkrete endringer.

På bakgrunn av stortingsmeldingen ble det nedsatt et lovutvalg til å utrede endringer i offentlighetsloven. Det framgår av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere offentlighetslovens virkeområde. Utvalget skal avgi en utredning om dette punktet innen 1. juli 2001.

10.2.3 Internasjonale regler

10.2.3.1 Innledning

Utvalget vil vurdere tre internasjonale regelverk, jf. ovenfor under kap. 5.2.:

- miljøinformasjonsdirektivet,
- Århus-konvensjonen, og
- forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv.

De inneholder alle definisjoner av offentlig myndighet som går lenger enn offentlighetsloven. Det er også en del forskjeller mellom de tre regelverkene. Miljøinformasjonsdirektivet har den snevreste definisjonen. Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv går lengst. Vurderingskriteriene i de tre regelverkene er til dels sammenfallende. Dette henger sammen med at Århus-konvensjonen er en videreutvikling av miljøinformasjonsdirektivet, og at det nye direktivforslaget igjen er en videreutvikling av Århus-konvensjonen. Oversikten nedenfor sammenstiller de ulike definisjonene av offentlig myndighet.

Felles for alle definisjonene er at lovgivende og dømmende myndigheter er unntatt fra definisjonen. Disse unntakene er ikke gjengitt nedenfor.

Århus-konvensjonen art. 2 nr. 2

- a) offentlig myndighet på nasjonalt, regionalt og annet nivå;
- b) fysiske eller juridiske personer som utfører offentlige forvaltningsfunksjoner i medhold av nasjonal lovgivning, herunder bestemte plikter, aktiviteter eller tjenester vedrørende miljøet;
- c) enhver annen fysisk eller juridisk person som har offentlig ansvar eller funksjon, eller som tilbyr offentlige tjenester, vedrørende miljøet, som er underlagt kontroll av et organ eller en person som kommer inn under bokstav (a) eller (b) ovenfor;»

Miljøinformasjonsdirektivet

Art. 2 (b):

«alle offentlige myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt plan som har ansvar for miljøet og er i besittelse av opplysninger om det,»

Art. 6:

«...organer som har offentlig ansvar på området miljø og er under tilsyn av offentlige myndigheter.»

Direktivforslaget art. 2 nr. 2

- a) offentlig myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan,
- b) enhver juridisk eller fysisk person som har offentlig ansvar eller funksjon, eller som tilbyr offentlige tjenester som direkte eller indirekte vedrører miljøet, som er underlagt kontroll av et organ eller en person som kommer inn under bokstav a,
- c) enhver juridisk person som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra et organ eller en person som kommer inn under bokstav a eller b, har fått i oppgave å tilby tjenester av generell samfunnsinteresse som påvirker eller kan påvirke miljøelementenes tilstand.»

Offentlighetsloven § 1 første ledd

Som forvaltningsorgan regnes ethvert organ for stat og kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Av sammenstillingen kan man lese følgende:

Offentlig myndighet

- Århus-konvensjonen art. 2 nr. 2 bokstav a og deler av b tilsvarer i det alt vesentlige miljøinformasjonsdirektivet art. 2 bokstav b og direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav a. Den største forskjellen er at miljøinformasjonsdirektivet bare omfatter offentlige myndigheter som har ansvar for miljøet. Århus-konvensjonen og direktivforslaget omfatter offentlige myndigheter helt generelt.

Miljørelaterte oppgaver under offentlig kontroll

- Århus-konvensjonen art. 2 nr. 2 bokstav c tilsvarer art. 6 i miljøinformasjonsdirektivet og art. 2 nr. 2 bokstav b i direktivforslaget.

Tjenester av generell samfunnsinteresse

- Det finnes ingen parallell til direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav c i de to andre regelverkene.

Alle definisjonene inneholder vage kriterier som det er vanskelig å fastlegge den eksakte rekkevidden av. Dette gir statene relativt stort skjønnsrom ved den nasjonale gjennomføringen. I framstillingen nedenfor drøfter utvalget de sentrale vilkårene i definisjonene med sikte på å peke på de punktene hvor reglene går lenger enn dagens offentlighetslov.

10.2.3.2 Miljørelaterte oppgaver under offentlig kontroll

Dette alternativet er formulert noe ulikt i de tre regelverkene, men inneholder tre vilkår som alle må være oppfylt for at et rettssubjekt skal være omfattet av reglene. Vilkårene er:

- a) *Rettssubjektet må ha offentlige forvaltningsfunksjoner, offentlig ansvar eller tilby offentlige tjenester.* Miljøinformasjonsdirektivet har en noe vagere og kanskje snevrere definisjon enn de andre reglene. Det er vanskelig å fastsette hva som menes med disse begrepene. Hva som betraktes som et offentlig ansvar, en offentlig funksjon eller tjeneste, vil kunne variere fra stat til stat og over tid. Det som kan sies relativt klart, er at det omfatter aktiviteter utover det å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter. Også tjenesteytelser som avfallsinnsamling, vannforsyning osv. kan være omfattet.
- b) *Disse funksjonene eller tjenestene må (direktivforslaget: direkte eller indirekte) vedrøre miljøet.* Hva innebærer dette? Krever det at vedkommende organ har oppgaver som tar sikte på miljøbeskyttelse og utbedring av miljøforstyrrelser, eller omfatter det også forvalteroppgaver (f.eks. Statskog), ressursuttaksoppgaver (f.eks. Statoil og Statkraft) og utbyggingsoppgaver (f.eks. Statsbygg og Oslo Lufthavn A/S)? De internasjonale reglene gir ikke noe klart svar.
- c) *Rettssubjektet må være underlagt kontroll av en offentlig myndighet.* Det er uklart hva som må legges i uttrykket «under offentlig kontroll». Det offentlige kan ha kontroll over virksomheten på forskjellige måter. Virksomhet som eies av det offentlige, vil være underlagt det offentliges eierkontroll. Kontroll kan det offentlige også tenkes å ha på andre måter, f.eks. gjennom oppnevning av styremedlemmer eller gjennom finansiering det knytter seg strenge vilkår til.

For at en virksomhet skal være omfattet av offentlighetsloven, er det som nevnt et vilkår at virksomheten i det alt vesentlige er eid av det offentlige. Offentlighetsloven er derfor snevrere enn de internasjonale reglene, siden kontroll kan utøves på andre måter enn gjennom eierkontroll. Offentlighetsloven er også snevrere enn de internasjonale reglene i relasjon til helt eller delvis privateide virksomheter som tilbyr offentlige tjenester. Det er bare dersom slike virksomheter utøver offentlige, administrative funksjoner ved å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter, at de er omfattet av offentlighetsloven.

10.2.3.3 Tjenester av generell samfunnsinteresse

Som nevnt ovenfor under kap. 10.2.3.1, inneholder direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav c et alternativt grunnlag for å falle inn under reglene som går lenger enn de andre to internasjonale regelverkene og offentlighetsloven. Dette alternativet inneholder tre vilkår som alle må være oppfylt:

- Rettssubjektet tilbyr tjenester av generell samfunnsmessig interesse.
- Rettssubjektet har ved lov, forskrift eller på oppdrag med noen som kommer inn under de to andre alternativene, til oppgave å utføre disse tjenestene.
- Tjenesten påvirker eller kan påvirke miljøet.

EU-kommisjonen begrunner forslaget med at mange tjenester av generell samfunnsinteresse i relasjon til miljøet som før ble ivaretatt av det offentlige, i dag blir privatisert i mange stater. Dette gjelder f.eks. gass-, elektrisitets- og vannforsyning og offentlig transport. Resultatet er at tjenester som i én stat er under offentlig kontroll, i en annen stat ikke er det. Det vil også kunne innebære forskjeller innenfor én stat. For å unngå tilfeldige forskjeller innenfor EU ser Kommisjonen det derfor som nødvendig å definere offentlig myndighet videre enn Århus-konvensjonen krever.

Direktivforslaget innebærer en betydelig utvidelse av virkeområdet for reglene i forhold til offentlighetsloven.

10.2.4 Utenlandsk rett

Danmark

Danmark har en egen lov av 27. april 2000 nr. 292 om aktindsigt i miljøopplysninger. Den ble endret ved lov av 31. mai 2000 nr. 447 for å gjennomføre forpliktelsene i Århus-konvensjonen. Den danske loven omfatter for det første «al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning», jf. lov om aktindsigt i miljøopplysninger § 1, jf. offentlighedsloven § 1. Videre omfattes «organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol», jf. miljøopplysningsloven § 1 andre ledd.

Kriteriet «offentlig ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet» forstås slik at det i første rekke omfatter offentlig «forsyningsvirksomhet», som f.eks. avfallshåndtering, trafikk, energi, avløp og vannforsyning, i tillegg til de mer ordinære forvaltningsoppgavene.

For at kriteriet «under offentlig kontroll» skal være oppfylt, legges det til grunn som avgjørende kriterium om det offentlige har bestemmende innflytelse. Eierskap, stemmerettigheter, vedtekter og representasjon er ifølge forarbeidene (lovforslag nr. L 170 (1999-2000) framsatt 20. januar 2000, merknader til lovforslagets bestemmelse § 1 nr. 1) momenter som det kan legges vekt på. Forarbeidene sier videre at virksomheter som er rent privateide, og som utfører oppgaver for en myndighet, f.eks. ivaretar den daglige driften av et avløpsanlegg eller et avfallsanlegg på kommunens vegne, ikke er omfattet av Lov om retten til miljøopplysninger § 1 andre ledd. Dersom en virksomhet er delvis offentlig eid og det offentlige har bestemmende innflytelse, vil den kunne være omfattet av loven.

Før lovendringen i 2000 ble det lagt til grunn at virksomheter som virket i konkurranse med andre, ikke ville være omfattet av denne loven. I forarbeidene til lovendringen sies det at lovendringen innebærer at dette ikke lenger kan være noe avgjørende kriterium.

Sverige

I Sverige har man ikke vedtatt noen egen lov om retten til miljøopplysninger. Generelle regler om dokumentoffentlighet finnes i tryckfrihetsförordningen og i sekretesslagen. Disse reglene gjelder for myndigheter. I tillegg til de ordinære myndighetsorganene gjelder reglene også for visse organer som er nevnt i en særlig liste som finnes som vedlegg til sekretesslagen. Dette vedleg-

get nevner bl.a. ulike forskningsinstitusjoner og enkelte organisasjoner med offentlige kontrolloppgaver eller oppgaver tilknyttet fordeling av offentlige midler.

Finland

I Finland vedtok man i 1999 en egen lov om offentlighet i myndighetenes virksomhet. Finland har ingen egen miljøopplysningslov. Offentlighetsloven § 4 definerer begrepet myndighet. Foruten ordinære forvaltningsorganer på statlig og lokalt nivå omfattes også nemnder, delegasjoner, komitéer, arbeidsgrupper, revisorer o.l. som med hjemmel i lov eller forskrifter eller på grunnlag av vedtak truffet av myndighetene, «har tillsatts för at självständigt utföra en uppgift». Til sist gjelder offentlighetsreglene også for «sammenslutninger, inrättningar, stiftelser, och enskilda personer som utöver offentlig makt och enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller förordning utför ett offentligt uppdrag». Med offentlig makt menes i første rekke inngripen i privates rettsstilling gjennom vedtak eller faktisk handling. Offentlige tjenester synes å falle utenfor.

10.2.5 Utvalgets vurderinger

Innledning

Som vist ovenfor er offentlighetsloven for snever til å oppfylle kravene i miljøinformasjonsdirektivet, Århus-konvensjonen og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv. For å oppfylle disse forpliktelsene vil det derfor være behov for å lage regler om retten til å kreve miljøopplysninger fra en videre krets personer.

Utvalget er enig i begrunnelsen som gis både internasjonalt og i offentlighetsmeldingen, om at det er viktig at ikke organisasjonsform blir avgjørende for hvilken informasjon allmennheten får tilgang til. Som det framgår av kap. 9, vil utvalget også foreslå bestemmelser som pålegger alle virksomheter – offentlige og private – plikt til å informere allmennheten om forhold ved egen virksomhet som kan ha vesentlig betydning for miljøet. Disse bestemmelsene vil også være med på å sikre at allmennheten ikke får dårligere tilgang til miljøopplysninger ved at offentlige oppgaver blir privatisert. Reglene om enhver virksomhets plikt til å gi miljøopplysninger oppfyller imidlertid ikke alle kravene som stilles i de internasjonale reglene. Dette gjelder særlig kravene til saksbehandling. De kan således ikke alene fungere som instrumenter for gjennomføring av reglene.

Etter utvalgets vurdering vil forvaltningsorganene som er omfattet av offentlighetsloven, utgjøre kjerneområdet for reglene om retten til miljøopplysninger. I utvalgets lovforslag er det en henvisning til offentlighetslovens definisjon. Dersom det blir foretatt endringer i offentlighetsloven på dette punktet som følge av offentlighetslovutvalgets arbeid, vil dette automatisk føre til en justering av rekkevidden av reglene om retten til miljøopplysninger.

For å oppfylle kravene i Århus-konvensjonen er det nødvendig at reglene også gjelder Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Disse organene omfattes ikke av offentlighetsloven. Århus-konvensjonen tillater at lovgivende myndigheter er unntatt reglene om miljøopplysninger. Stortinget vil således være unntatt etter første ledd bokstav a, jf. offentlighetsloven § 1 fjerde ledd. Stort-

ingets underliggende organer som ikke selv er lovgivende, slik som Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, kan ikke unntas fra reglene.

Et sentralt spørsmål for utvalget har vært hvordan man best mulig kan avgrense den videre kretsen av rettssubjekter som skal være omfattet av reglene. De internasjonale reglene legger her sterke føringer. Det er imidlertid vanskelig å si klart hvordan de enkelte kriteriene i disse reglene skal forstås.

En avgrensning av reglenes rekkevidde må etter utvalgets vurdering bygge på flere kriterier. Utvalget har i vurderingen drøftet fire typer kriterier som kan knyttes til følgende fire spørsmål:

- Hvilke typer oppgaver bør omfattes?
- Hvilket tilknytningsforhold bør det være til forvaltningen?
- Skal oppgavene som utføres ha tilknytning til miljøet?
- Bør det ha betydning om rettssubjektets aktiviteter drives i konkurranse med andre?

Hvilke typer oppgaver bør omfattes?

Det skjer stadig endringer i hvilke samfunnsoppgaver som ivaretas av det offentlige. Dette gjør det vanskelig å avgrense hva som skal karakteriseres som et offentlig organ. I tråd med de internasjonale reglene ønsker utvalget at også organer som ivaretar samfunnsmessige fellestjenester, skal være omfattet, slik som avfallshåndtering, avløpsanlegg, vannforsyning, kollektivtransport, energiforsyning osv. Dette er oppgaver som i dag til dels blir ivaretatt av private aktører.

Utvalget mener alle disse oppgavene bør falle innenfor reglene, forutsatt at de andre vilkårene som foreslås, er oppfylt.

Utvalgets forslag til definisjon av offentlig organ i § 11 første ledd bokstav b og § 11 andre ledd omfatter begge typer oppgaver.

Tilknytning til forvaltningen

De internasjonale reglene opererer med to ulike tilknytningskriterier. Århuskonvensjonen art. 2 nr. 2 bokstav c benytter kriteriet «underlagt kontroll» av et forvaltningsorgan. Tilsvarende kriterium er benyttet i miljøinformasjonsdirektivet art. 6 og direktivforslaget bokstav b. Direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav c benytter et annet kriterium, nemlig at det aktuelle rettssubjektet «ved lov, forskrift eller på oppdrag» fra et offentlige organ har fått i oppgave å tilby tjenester til allmennheten.

Utvalget har valgt å benytte seg av begge de to avgrensningskriteriene, ved å stille dem opp som alternative grunnlag for å falle inn under reglene. I lovforslaget § 11 første ledd bokstav b benyttes kriteriet «under offentlig kontroll» og i § 11 andre ledd benyttes «ved lov, forskrift eller på oppdrag...».

Et forvaltningsorgan vil ha offentlig kontroll, jf. § 11 første ledd bokstav b, dersom det oppnevner mer enn halvparten av styrets medlemmer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet.

Virksomheter som forvaltningen eier og derfor kan styre, har forvaltningen bestemmende innflytelse på. Et spørsmål blir hvor stor andel av en virksomhet det offentlige må eie for at eierandel innebærer kontroll. Normalt vil

man si at en eierandel på over 50 % innebærer kontroll. I en situasjon med f.eks. mange små-aksjonærer som ikke tradisjonelt møter på generalforsamlingen, kan en eierandel på mindre enn 50 % være tilstrekkelig for å ha reell kontroll. I slike tilfeller vil det imidlertid medføre at vedkommende kan oppnevne mer enn halvparten av styrets medlemmer, og av den grunn ha kontroll. For å skape mest mulig klare regler er etter utvalgets mening en eierandel på mer enn 50 % en fornuftig avgrensning.

Styring gjennom generell lovgivning eller gjennom vilkår satt i konsesjoner eller tillatelser, vil etter utvalgets mening falle utenfor begrepet. Det samme gjelder tildeling av offentlig støtte til eller annen finansiering av virksomheten, med mindre det ikke samtidig knyttes relativt omfattende vilkår til tildelingen, f.eks. at det offentlige skal oppnevne mer enn halvparten av medlemmene i styrende organer eller godkjenne sentrale beslutninger.

Kriteriet i direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav c skiller seg vesentlig fra det å ha offentlig kontroll. Kravet om at rettssubjektet må være underlagt offentlig kontroll, er et mye strengere tilknytningsvilkår enn det å ha en oppgave i medhold av lov, forskrift eller på oppdrag fra forvaltningen.

Den engelske versjonen av direktivforslaget lyder på dette punktet: «entrusted by law or under arrangements...with the operation...». Et eksempel på tilfeller hvor rettssubjekter utenfor den offentlige forvaltningen har på oppdrag å tilby tjenester til allmennheten, er private selskaper som samler inn forbruksavfall på vegne av kommunen. Slike selskaper vil klart falle inn under denne definisjonen. På oppdrag omfatter både avtale og pålegg eller instruks som skyldes at rettssubjektet er under offentlig kontroll.

Når det gjelder forståelsen av vilkåret «ved lov ... har fått i oppdrag», jf. § 11 andre ledd, må det dras en grense mellom virksomheter som krever konsesjon etter loven, og virksomheter som kan sies å ha fått et oppdrag ved lov. De førstnevnte virksomhetene kan ikke omfattes. Et mulig avgrensningskriterium er det at virksomheten har konsesjon til å drive i en monopolsituasjon eller tilnærmet monopolsituasjon. Et eksempel kan være selskap som på grunnlag av samferdselsloven § 24 a har fått tilskudd og enerett fra det offentlige til å ha enerett til å drive et rutesamband, f.eks. ferjesamband.

Tilknytning til miljøet

Århus-konvensjonen art. 2 nr. 2 bokstav b og c benytter avgrensningskriteriet «vedrørende miljøet».

Både i en norsk og europeisk kontekst er det vanskelig å avgrense hvilke aktiviteter som «vedrører miljøet». Plikten til å ta miljøhensyn er ikke lenger bare en oppgave for miljøvernforvaltningen, men blir sett på som en integrert del av enhver sektors ansvarsområde. Dette framgår for Norges vedkommende i Grunnloven § 110 b og i miljøvernpolitikken som bl.a. er trukket opp i St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Når det gjelder EU, er integrasjonsprinsippet nedfelt i EF-traktaten art. 6. For forvaltning av norsk regelverk og virksomhet som har grunnlag i EØS-avtalen, se EØS-avtalen art. 73.

I direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav b er presiseringen «direkte eller indirekte» tilføyd. Ifølge kommentarene til forslaget er tilføyelsen begrunnet

med at også de som ikke driver med miljø spesielt, men mer indirekte, skal være omfattet i tråd med integrasjonsprinsippet.

Når det gjelder rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll, foreslår utvalget at det ikke stilles krav om at virksomheten skal vedrøre miljøet. Dette fordi det ikke vil fungere som et fruktbart avgrensingskriterium, jf. integrasjonsprinsippet. Skulle det hatt reell betydning, burde det inneholdt et kvalifiserende element, f.eks. «som vedrører miljøet på en vesentlig måte». Et slikt kriterium lar seg imidlertid vanskelig forene med de internasjonale reglene.

Etter direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstav c stilles det vilkår om at tjenesten påvirker eller kan påvirke miljøet. Heller ikke dette vilkåret er det enkelt å si klart rekkevidden av. De aller fleste tjenestene vil på en eller annen måte påvirke miljøet, f.eks. gjennom energiforbruk eller gjennom avfallsproduksjon.

Utvalgets flertall, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, mener at når det gjelder de rettssubjektene som har den løsere tilknytningen til forvaltningen som kommer til uttrykk i kriteriet «ved lov, forskrift eller på oppdrag (...) har i oppgave....», jf. lovforslaget § 11 andre ledd, er det behov for å stille krav om at aktiviteten som er omfattet, har betydning for miljøet. Dette for at reglene ikke skal få en altfor vid rekkevidde. For at ikke vilkåret skal være innholdsløst, har utvalgets flertall sett behov for å legge til et kvalifiserende vilkår – «vesentlig betydning for miljøet». Selv om utvalgets flertall legger til dette kvalifiserende vilkåret, vil det omfatte alle de oppgavene som er nevnt i kommentarene til direktivforslaget fra EU-kommisjonen. Flertallet mener derfor at forslaget reelt sett ikke er snevrere enn direktivforslaget. Når det endelige direktivet blir vedtatt av EU og innlemmet i EØS-avtalen, vil det imidlertid være nødvendig å avklare en eventuell justering av lovteksten.

Ved tolkningen av vilkåret «vesentlig betydning for miljøet» kan en se hen til liknende vilkår i lovforslaget § 7 om retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter. Det er imidlertid en vesentlig forskjell mellom dette vilkåret og vilkåret i § 7. Mens det i § 11 er spørsmål om hvorvidt selve tjenesten har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, omfatter § 7 alle virksomheter. Opplysningsplikten er avgrenset til de aspektene ved virksomheten som har vesentlig betydning for miljøet. Virksomheten sett under ett trenger etter § 7 ikke å ha vesentlig betydning for miljøet. Dette innebærer at «vesentlighetskravet» i § 11 har en annen funksjon enn etter § 7. Om tjenesten har vesentlig betydning for miljøet, må bero på en helhetsvurdering av tjenesten hvor også momentene som er relevante etter § 7 må trekkes inn. Virksomheter som typisk omfattes av dette alternativet, er virksomheter som driver avfallshåndtering, forvalter store arealer, har stor ulykkesrisiko, produserer store mengder eller særlig farlig avfall, eller forbruker store mengder råvarer.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne, viser til at det i lovforslagets § 11 annet ledd framgår at rettssubjekter som etter lov, forskrift eller på oppdrag utfører offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten bare omfattes av forslaget hvis disse funksjonene eller tjenestene har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet.

Disse medlemmene peker på at demokratihensynet – det vil si allmenhetens rett og mulighet til å få informasjon for å delta i og påvirke den offentlige debatt – er en av hovedgrunnene for å foreslå at rettssubjekter som nevnt ovenfor omfattes.

Disse medlemmene ser det som uønsket at det innføres et skjønnsmessig kvalifiserende krav for hva som har eller kan ha betydning for miljøet. På denne måten legges det inn en terskel for rett og mulighet til å delta. Miljøbevegelsens erfaring gjennom mange års arbeid med deltakelse i offentlige beslutningsprosesser er at kvalifisering av hva som har eller kan ha betydning for miljøet vil kunne bli brukt til å hindre deltakelse, også i tilfeller hvor dette ikke var forutsetningen eller i tråd med lovens intensjon. Disse medlemmene vil påpeke betydningen av at allmennheten skal kunne påvirke myndigheter og offentlige organer gjennom offentlig debatt. Disse medlemmene ønsker derfor at den nevnte lovbestemmelse ikke inneholder et vesentlighetskriterium. Lovbestemmelsen slik den lyder uten vesentlighetskriteriet støttes av disse medlemmene.

Forhold til aktiviteter som drives i konkurranse med private

Et rettssubjekt som tilbyr en tjeneste til allmennheten og som er underlagt offentlig kontroll, kan ha mange ulike funksjoner. Ved å tilby tjenester til allmennheten vil man ofte være i en tilnærmet monopolsituasjon, men samme rettssubjekt kan også ha andre former for aktiviteter, som drives i konkurranse med private. Etter utvalgets syn ville det være urimelig om konkurransebetingelsene for offentlig kontrollerte rettssubjekter var annerledes enn for private. Utvalget foreslår derfor at de aktivitetene til et rettssubjekt som er under offentlig kontroll, men som drives i konkurranse med private faller utenfor reglene i lovforslagets § 11 første ledd bokstav b. Dersom disse aktivitetene drives på bakgrunn av lov, forskrift, eller på oppdrag fra det offentlige, og har en vesentlig betydning for miljøet, vil de imidlertid falle inn under utvalgets forslag § 11 andre ledd.

Utvalget har også vurdert i stedet å la virksomheter som er av industriell eller forretningsmessig karakter, falle utenfor. Et slikt avgrensingskriterium er valgt i lov om offentlige anskaffelser § 2. Dette vilkåret er videre enn utvalgets forslag. En rekke virksomheter som kan sies å tjene allmennheten og som er under offentlig kontroll, vil drive sin virksomhet etter forretningsmessige prinsipper selv om den ikke er i konkurranse med andre. Etter utvalgets syn er dette alternative vilkåret for vidt.

Når det gjelder rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra et offentlig organ utfører offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten som har vesentlig betydning for miljøet, vil det etter utvalgets syn ikke være hensiktsmessig å oppstille et vilkår om at konkurranseutsatte aktiviteter skal falle utenfor. Dette fordi det ofte nettopp vil være konkurranse som danner grunnlaget for at rettssubjektet får et oppdrag fra det offentlige.

Utvalgets forslag i § 11 andre ledd synes å være en relativt stor utvidelse av reglenes rekkevidde i forhold til eksisterende regelverk på området og vil føre til at deler av private virksomheter vil bli likestilt med offentlige organer. Dette vil gi disse virksomhetene økt administrasjons- og kostnadsbyrde. De vil også måtte forholde seg til et nytt regelverk som inneholder relativt omfat-

tende krav til saksbehandlingen – saksbehandlingskrav som man normalt bare vil stille til offentlig forvaltning. Dette kan muligens også føre til redusert interesse for å påta seg offentlige oppdrag. På den andre siden kan det innebære fordeler å påta seg offentlige oppdrag som kan oppveie de negative virkningene. Har man først fått et offentlig oppdrag, vil man i praksis ofte ha bedre muligheter for å få offentlige oppgaver senere. Offentlige oppdrag vil kunne ha positive virkninger for andre deler av virksomheten.

Forslaget innebærer at allmennhetens rett til miljøopplysninger vil være uavhengig av hvordan disse oppgavene blir organisert. Dette anser utvalget som en positiv utvidelse av allmennhetens rett til miljøopplysninger. Like regler for privat og offentlig næringsvirksomhet vil medføre at det blir like konkurransevilkår for offentlige og private virksomheter som utfører samme type tjenester. Blir forslaget vedtatt i EU, vil dette gjelde for Norge så vel som for andre EU/EØS-land, og det vil dermed ikke oppstå konkurransevidning.

En virksomhet som utfører et oppdrag for det offentlige, vil i mange tilfeller også ha andre oppdrag som ikke har samme tilknytning til det offentlige. For å oppfylle intensjonene bak reglene, er det ikke nødvendig at det også skal være plikt til å informere om disse oppgavene. Utvalget foreslår derfor at opplysningsplikten for disse rettssubjektene bare gjelder miljøopplysninger som knytter seg til de oppgavene som utføres for det offentlige.

De aktivitetene til et organ som er under offentlig kontroll, men som drives i konkurranse med private og som derfor faller utenfor lovforslaget § 11 første ledd bokstav b, vil kunne omfattes av andre ledd, dersom organet har fått i oppdrag å utføre en offentlig funksjon eller tilby en tjeneste for allmenheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet.

De internasjonale reglene inneholder ikke vilkår som tilsvarende de som er skissert ovenfor. Forslaget til § 11 andre ledd om at opplysningsplikten bare skal gjelde de opplysningene som knytter seg til oppgaver som utføres for det offentlige, er etter utvalgets syn i harmoni med direktivforslaget. Det representerer mer en presisering enn en innskrenking av reglene. Når det gjelder kravet om å unnta konkurranseutsatte aktiviteter fra § 11 første ledd bokstav b, er det noe uklart om det harmonerer med Århus-konvensjonen. Ser man lovforslagene i første ledd bokstav b og andre ledd i sammenheng, oppfyller imidlertid utvalgets forslag klart kravene i Århus-konvensjonen. Dersom reglene i andre ledd ikke skulle bli vedtatt, må imidlertid unntaket for konkurranseutsatte aktiviteter i lovutkastets første ledd bokstav b vurderes på nytt.

10.3 Hvilke opplysninger er omfattet?

10.3.1 Innledning

Det er allerede i kapitlet ovenfor konkludert med at det er behov for å lage egne regler om retten til å kreve miljøopplysninger fra en videre krets rettssubjekter enn hva offentlighetsloven omfatter. Utvalget har ikke mandat til å komme med forslag til å endre offentlighetslovens virkeområde generelt. Regjeringen har dessuten nedsatt et eget utvalg som arbeider med dette (offentlighetslovutvalget).

På hvilken måte kan man avgrense retten til miljøopplysninger slik at de internasjonale regelverkene og de særlige hensynene som knytter seg til miljøopplysninger, blir ivaretatt? Det er to avgrensningsspørsmål som oppstår, og som vil bli drøftet nedenfor:

- Hvilken type opplysninger skal være omfattet?
- Hvilken tilknytning skal opplysningene ha til det offentlige organet?

10.3.2 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven gir enhver rett til å kreve å få gjøre seg kjent med «forvaltningens saksdokumenter». Etter en lovendringen høsten 2000 (Besl. O. 16 (2000-2001), lov av 15.12.2000 nr. 98, defineres nå begrepet dokument i § 3 første ledd, andre punktum som «en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring». Ved denne lovendringen gjøres dokumentbegrepet teknologinøytralt. Lovendringen vil ikke medføre endringer i adgangen til å få innsyn i elektronisk lagret tekst. Slik innsynsrett er i dag hjemlet i edb-forskriften, og det at dokumentdefinisjonen nå fastsettes direkte i loven, vil ikke medføre at den utvides, jf. Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) kap. 4.6. Det er således ingen rett til innsyn i hele registre eller hele databaser.

Offentlighetsloven omfatter videre bare dokumenter i en sak – «saksdokumenter». Saksbegrepet blir tolket ganske vidt. Det er ikke noe krav om at informasjonen må ha direkte tilknytning til en forvaltningssak som vil føre fram til noe vedtak. Det er tilstrekkelig at dokumentet gjelder eller har betydning for forhold under vedkommende forvaltningsorgans arbeidsoppgaver eller virksomhetsområde. Klart utenfor faller private brev og opptegetninger og dokumenter som er levert inn til det offentlige for oppbevaring.

For dokumenter som forvaltningen ikke selv produserer, er det videre et vilkår at dokumentet er kommet inn, eller er lagt fram for et slikt organ, jf. offentlighetsloven § 3 første ledd. Dette innebærer bl.a. at dokumenter som forvaltningen kan kreve fra en privat virksomhet, men som den av praktiske hensyn velger å la virksomheten oppbevare, men som skal være tilgjengelig for forvaltningen til enhver tid, ikke vil være omfattet av offentlighetsloven.

10.3.3 Internasjonale regler

De internasjonale reglene benytter alle begrepet «miljøinformasjon» for å definere gjenstanden for informasjonsplikten. Begrepet inneholder to avgrensningsskriterier: (1) «miljø» og (2) «informasjon». Begrepet «miljø» omfatter både naturmiljøtilstanden og faktorer som kan virke inn på tilstanden, både negativt og positivt. Det nærmere innholdet i «miljø»-begrepet er omtalt i kap. 8.3 ovenfor.

Århus-konvensjonen gir allmennheten rett til å få tilgang til «informasjon i skriftlig, visuell, lyd-, elektronisk eller annen form» som er tilgjengelig hos det offentlige. De andre regelverkene har tilsvarende formuleringer.

De internasjonale reglene gir imidlertid ikke noe ubetinget krav om dokumentinnsyn. Dersom miljøopplysningene kravet gjelder, finnes i flere dokumenter, vil det være tilstrekkelig at et av dokumentene utleveres, med mindre opplysningssøkeren uttrykkelig ber om begge dokumentene.

De to sentrale avgrensingskriteriene er kravet om at opplysningene gjelder miljøet og kravet om at opplysningene innehas av en offentlig myndighet.

Det siste vilkåret følger av Århus-konvensjonen art. 4 nr. 3 bokstav a som sier at en anmodning om miljøinformasjon kan avslås dersom «den offentlige myndighet som begjæringen rettes til, ikke innehar miljøinformasjonen det bes om». Tilsvarende følger av miljøinformasjonsdirektivet art. 2.

Med hjemmel i konvensjonen art. 4 kan en med andre ord ikke kreve at det offentlige framskaffer ny informasjon. Konvensjonen sier likevel ikke noe om hva det vil si at et offentlig organ «innehar» (engelsk: «holds») miljøinformasjon. Omfatter det bare de situasjonene hvor organet faktisk har informasjonen i sin besittelse, eller omfatter det også situasjoner hvor informasjonen rettslig sett er tilgjengelig for organet, men hvor den av praktiske grunner blir oppbevart av andre? Ordlyden åpner for at konvensjonen kan tolkes til også å omfatte de sistnevnte tilfellene, men krever det ikke.

Århus-konvensjonen må trolig tolkes slik at det bare er den informasjonen som er tilgjengelig hos myndighetene i egenskap av myndighet, som er omfattet. De opplysningene som tilfeldigvis er fysisk tilgjengelige, men som ikke har tilknytning til virksomheten i det hele tatt, slik som private brev og liknende, faller utenfor.

Direktivforslaget forsøker å løse den ovennevnte uklarheten i Århus-konvensjonen. Artikkel 3 gir rett til miljøinformasjon som «innehas av eller for» en offentlig myndighet. Direktivforslaget art. 2 nr. 3 definerer «informasjon som innehas for en offentlig myndighet» som «miljøinformasjon som innehas av en juridisk eller fysisk person på vegne av en offentlig myndighet etter avtale mellom vedkommende myndighet og vedkommende person». EU-kommisjonen begrunner forslaget med at det ikke bør være mulig å avvise et krav om miljøinformasjon bare med den begrunnelsen at opplysningene faktisk ikke er hos organet i tilfeller hvor offentlige myndigheter er berettiget til å sitte på opplysningene, men av praktiske grunner lar disse være hos andre.

Århus-konvensjonen art. 4 nr. 5 sier at dersom en offentlig myndighet ikke innehar den ønskede miljøinformasjonen, skal den offentlige myndighet uten opphold informere søkeren om hvilken offentlig myndighet man kan henvende seg til for å få den ønskede informasjonen, eller oversende begjæringen til vedkommende myndighet og underrette søkeren om dette.

Direktivforslaget art. 4 nr. 1 bokstav a har en liknende bestemmelse som sier at dersom den offentlige myndigheten ikke har den ønskede informasjonen, men den offentlige myndigheten mener at informasjonen kan innehas av eller for en annen offentlig myndighet, skal den hurtigst mulig videresende begjæringen til den andre myndigheten og opplyse informasjonssøkeren om dette.

10.3.4 Utenlandsk rett

Danmark

Den danske loven om aktindsigt i miljøopplysninger benytter miljøinformasjonsdirektivets definisjon av miljøinformasjon («miljøopplysninger»). Loven henviser imidlertid til den alminnelige offentlighetsloven når det gjelder de nærmere bestemmelsene om åpenhet. Den alminnelige offentlighetsloven § 4

gir rett til miljøinformasjon som «er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed».

Paragraf 5 presiserer hva aktindsigten omfatter. Den avgrenses til å gjelde «alle dokumenter, der vedrører sagen» og «indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter». Retten omfatter imidlertid etter andre ledd ikke «registre eller andre systematiserende fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.»

Sverige

Den svenske «tryckfrihetsförordningen» (TF) som inneholder de grunnleggende reglene om allmennhetens rett til offentlig informasjon, gir allmennheten en rett til å få innsyn i *allmänna handlingar*. Med *handling* menes «framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel». En *handling* er *allmän* dersom den oppbevares hos en myndighet og er innkommet til eller opprettet hos myndigheten. En *handling* anses for innkommet når den er myndighetene i hende. En *handling* anses for opprettet hos en myndighet når den er ekspedert. En *handling* som ikke blir ekspedert, vil være *allmän* når saken er ferdigbehandlet.

Finland

Den finske offentlighetsloven gir allmennheten rett til tilgang til myndighets-handlinger. En handling omfatter opplysninger i alle typer format, jf. § 5 første ledd. Med myndighetshandling menes «en handling som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos en myndighet eller som har inkommit til en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter.», jf. § 5 andre ledd. Paragraf 5 tredje ledd gjør unntak for visse typer opplysninger, herunder bl.a. private brev, *minnesanteckningar*, opplysninger til intern opplæring og hitte-gods.

I tillegg til disse bestemmelsene har den finske offentlighetsloven en særbestemmelse om sammenstilling av datamateriale. Paragraf 21 sier at en myndighet for ulike formål på begjæring kan «sammanställa och lämna ut datamaterial som bildats av tecken som registrerats i ett eller flera datasystem som myndigheten upprätthåller med hjälp av automatisk databehandling». En forutsetning er at offentliggjøringen av datamaterialet ikke på grunn av «de sökgrunder som använts, uppgifternas mängd eller art eller datamaterialets ändamål strider mot vad som bestäms om handlingssekretess och skydd för personuppgifter». Noen plikt til å gi ut slikt materiale synes denne bestemmelsen ikke å pålegge myndighetene.

10.3.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser det som lite ønskelig å holde fast på dokumentbegrepet når det gjelder tilgang til miljøopplysninger. Selv om det defineres vidt, bygger

begrepet «dokument» på en forestilling om at opplysninger er knyttet til materielle enheter, særlig skriftlige enheter. Selv om dokumentbegrepet i nyere lovgivning også er brukt om avgrensede informasjonsmengder uavhengig av lagringsmedium, jf. bl.a. de nylig vedtatte lovendringene i forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven, er utvalget kommet til at begrepet «opplysning» er den beste formuleringen.

Når utvalget velger å knytte retten til begrepet «miljøopplysninger» og ikke gir en rett til dokumentinnsyn, innebærer det både en utvidelse og en innskrenkning i forhold til offentlighetsloven. Det innebærer en utvidelse ved at retten til miljøopplysninger ikke er avgrenset til logisk avgrensede informasjonsmengder. Dersom opplysningene finnes i en søkbar database, slik at det går an å sammenstille de opplysningene som kreves ved å gjennomføre et søk i databasen, vil de falle inn under reglene om miljøopplysninger. Det er imidlertid mer usikkert om de vil falle inn under retten til dokumentinnsyn etter offentlighetsloven.

På den andre siden gir offentlighetsloven sterkere rettigheter i forhold til reglene om miljøopplysninger ved at de gir en rett til dokumentinnsyn, dvs. ikke bare tilgang til de faktiske opplysningene som søkes, men også tilgang til den informasjonsbæreren som opplysningene finnes i. Reglene om miljøopplysninger knytter i første rekke retten til det tankemessige innholdet – hva det skal opplyses om. Dersom flere dokumenter inneholder de opplysningene som kreves, vil det være tilstrekkelig å utlevere ett av dokumentene. Det vil imidlertid være mulig å presisere kravet på en måte som gjør at det offentlige i utgangspunktet har en plikt til å utlevere alle dokumentene.

Den ulike tilnæringsmåten som de to regelsettene har, vil etter utvalgets mening utfylle hverandre på en positiv måte. I den grad reglene om miljøopplysninger eventuelt går kortere enn offentlighetsloven, vil opplysningssøkeren kunne kreve opplysningene på grunnlag av offentlighetsloven.

Når det gjelder opplysningenes tilknytning til det offentlige organet, er det usikkert om offentlighetslovens system representerer en god måte å gjennomføre de internasjonale reglene på. Dette gjelder særlig i følgende tre aspekter:

- kravet til «sakstilknytning»,
- opplysninger produsert av det offentlige, og
- opplysninger som andre oppbevarer for et offentlig organ.

Offentlighetsloven gir rett til innsyn i en bestemt sak. Selv om kravet til sakstilknytning er tolket vidt, og man i de internasjonale reglene må innfortolke et krav om at opplysningene må ha en viss tilknytning til organets virksomhet, gir ikke offentlighetsloven en hensiktsmessig avgrensning. Et krav om sakstilknytning gir ikke noe klart uttrykk for rettstilstanden. I likhet med ordet «dokument» kan ordet «sak» sende ut signaler om at reglene gjelder opplysninger i tilknytning til det offentliges rolle som myndighet. Utvalget ønsker derfor å gå bort fra dette begrepet.

Avgrensningen i offentlighetsloven § 3 andre ledd for opplysninger som blir produsert av det offentlige, kan muligens også reise problemer i forhold til de internasjonale reglene. I forhold til slike opplysninger inntreffer offentlighet først når et brev er avsendt, eller når en sak er avsluttet. De internasjonale reglene gir imidlertid adgang til å unnta materiale som ikke er fer-

digbehandlet, og interne notater, slik at forskjellen fra offentlighetsloven neppe er stor.

Direktivforslaget som også omfatter opplysninger som er oppbevart av andre på vegne av det offentlige organet, går lenger enn det som følger av offentlighetsloven.

Utvalget tar i sitt forslag utgangspunkt i direktivforslagets avgrensningsskriterium. Etter forslaget kan det kreves innsyn i opplysninger som «foreligger hos et offentlig organ». Dette vil for det første omfatte alle miljøopplysninger som er i det offentlige organets besittelse, enten de er produsert av organet selv, eller de er kommet inn eller lagt fram for organet. Det vil både omfatte opplysninger som knytter seg til en konkret sak og opplysninger som er samlet inn som ledd i organets generelle kunnskapsinnhenting. Opplysninger som produseres av forvaltningen, vil i utgangspunktet være omfattet av forslaget idet de er produsert. Mange slike opplysninger vil imidlertid være interne meddelelser som vil kunne nektes utlevert med hjemmel i unntaksreglene. Forslaget vil også innebære at opplysninger som er lagret i databaser, vil være omfattet, uavhengig av om de er knyttet til behandlingen av en enkelt-sak.

Opplysninger knyttet til ansattes private forhold, vil falle utenfor. Det samme vil oppslagsverk og annet generelt kunnskapsmateriale som ikke har konkret tilknytning til organets virksomhet.

Utvalget mener at det er en god løsning å la opplysninger som oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet, være omfattet. Denne bestemmelsen bygger på direktivforslaget og er en presisering i forhold til Århus-konvensjonen. Forslaget vil innebære at opplysninger som rettslig sett tilhører et offentlig organ, men som et annet rettssubjekt av praktiske grunner oppbevarer, også er omfattet av reglene. Det kan av mange grunner være praktisk å overlate oppbevaring av opplysninger til andre. Et eksempel kan være opplysninger som er innhentet av en privat forskningsinstitusjon for et offentlig organ, og som det offentlige organet har alle rettighetene til. Dersom det er store mengder informasjon, kan det være praktisk at forskningsinstitusjonen oppbevarer dem for det offentlige organet. Det kan være effektiv bruk av offentlige ressurser. Gjennomføringen av slike praktiske ordninger bør etter utvalgets mening imidlertid ikke medføre at allmennhetens tilgang til miljøopplysninger blir mindre.

Hva som menes med «oppbevares på vegne av», må avklares nærmere. Det vil være en for vid tolkning å si at all informasjon som offentlige myndigheter har fullmakt til å kreve av en virksomhet, «oppbevares på vegne av» det offentlige. Det vil heller ikke omfatte all den dokumentasjonen som lages i forbindelse med internkontrollsystemet. Den lages primært for bruk i virksomheten internt. Det er ingen krav i dagens forskrift om at dokumentasjonen skal sendes inn til myndighetene eller liknende. Et eksempel på opplysninger som vil omfattes, er opplysninger som en virksomhet på grunnlag av lov eller forskrift (eventuelt også enkeltvedtak) har plikt til å sende inn til myndighetene, men hvor vedkommende myndighet avtaler at virksomheten ikke trenger å sende inn opplysningene, men til enhver tid ha disse tilgjengelige for myndighetene.

Kravene til videresending av en innsynsbegjæring når opplysningene ikke foreligger hos det offentlige organet forespørselen rettes mot, finnes ikke i offentlighetsloven. Dette vil imidlertid følge av forvaltningens veiledningsplikt og god forvaltningsskikk. For å sikre en god gjennomføring av de internasjonale reglene foreslår utvalget lovfesting av plikten til å videresende kravet eller informere den som krever opplysninger, om hvilke offentlige organer opplysningene antas å foreligge hos. Som det framgår av omtalen av de internasjonale reglene, stiller direktivforslaget noe strengere krav enn Århus-konvensjonen. Utvalgets forslag innebærer en kombinasjon av de to internasjonale regelsettene.

10.4 Hvordan skal opplysningene gis?

10.4.1 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven § 8 første ledd sier at «forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn, og skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument». Videre sies det at dersom den som har begjært innsyn, har krav på å få se deler av et dokument, kan disse gis ved utdrag. Justisdepartementets veiledning peker på at lovens hovedregel er at man på begjæring skal gi kopi.

10.4.2 Internasjonale regler

Miljøinformasjonsdirektivet art. 3 nr. 1 stiller krav om at offentlige myndigheter har plikt til å stille miljøinformasjon «til rådighet». Det har vært noe usikkerhet om hva som ligger i dette kravet. Den herskende oppfatningen av dette kravet er at det i utgangspunktet er opp til den som begjærer informasjon, å velge hvordan han ønsker informasjonen gjort tilgjengelig, om man bare ønsker å se informasjonen, eller om man også ønsker en kopi.

Århus-konvensjonen regulerer dette spørsmålet direkte. Retten til miljøopplysninger innebærer imidlertid ingen absolutt rett til å få tilgang til en konkret informasjonsbærer. Etter art. 4 i konvensjonen plikter de offentlige myndighetene å gjøre informasjon «tilgjengelig for allmennheten, (...) herunder, der hvor det begjæres om det, med forbehold for bokstav (b) nedenfor, kopier av den faktiske dokumentasjon som inneholder eller omfatter slik informasjon». Bokstav b sier at man har rett til informasjonen

«i den form som begjæres, med mindre:

- i. det er rimelig for den offentlige myndighet å gjøre den tilgjengelig i en annen form, hvor det i så tilfelle skal gis en begrunnelse for hvorfor den er gjort tilgjengelig i vedkommende form; eller
- ii. informasjonen allerede er allment tilgjengelig i en annen form.».

Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv tilsvarer Århus-konvensjonen i all hovedsak. Det er imidlertid gjort to tilføyelser:

- Opplysningene kan ikke bare kreves i en bestemt form, men også i et bestemt format.
- Punkt (ii) har fått følgende tilføyelse: «.....tilgjengelig i en annen form eller et annet format som er *lett tilgjengelig for informasjonssøkeren*».

10.4.3 Utenlandsk rett

Danmark

Etter den danske offentlighetsloven er det i utgangspunktet opp til myndighetene å vurdere om innsyn skal gis ved å gi tilgang til gjennomsyn på stedet eller ved kopi.

Sverige

Etter de svenske reglene har man både en rett til å få se, høre eller lese opplysninger hos myndighetene og en rett til å få kopi av informasjonsbæreren. Når det gjelder opplysninger som er lagret elektronisk, kan myndighetene velge om de vil gjøre den tilgjengelig også i elektronisk form, eller bare ved utskrift.

Finland

Etter de finske reglene skal man som hovedregel gjøre opplysningene tilgjengelige på den måten som opplysningssøkeren krever, med mindre dette medfører «oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller någon annan därmed jämförbar orsak». Når det gjelder elektroniske «beslutsregister som förs av en myndighet», har man en rett til å få kopi i elektronisk form dersom ikke «särskilda skäl» taler for noe annet.

10.4.4 Utvalgets vurderinger

Offentlighetsloven synes i all hovedsak å samsvare med de internasjonale reglene når det gjelder plikten til å gi innsyn i et dokument i den formen opplysningssøkeren krever. Det er materielt sett ikke stor forskjell mellom å ha plikt til å gi kopi, med mindre noe annet er rimelig (Århus-konvensjonen), og å ha plikt til i rimelig utstrekning etter anmodning å gi kopi. De to måtene å formulere regelen på, kan imidlertid sende ulike signaler til de som skal praktisere regelen.

Utvalget ser det derfor som ønskelig at det kommer klart fram i loven at den prinsipielle hovedregelen er at innsynsbegjærerer har rett til å velge i hvilken form opplysningene skal gis.

Mens Århus-konvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav b benytter formuleringen «i den form», benytter direktivforslaget formuleringen «i en bestemt form eller format (herunder som kopier)». Utvalget har vært usikker på hva som er forskjellen på form og format og har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å benytte begge disse formuleringene i lovteksten.

Utvalget mener også at direktivforslagets formulering «som er lett tilgjengelig» er en formålstjenlig tilføyelse i forhold til Århus-konvensjonen. Dersom opplysningene i prinsippet er allment tilgjengelige, men det i praksis er svært arbeids- eller kostnadskrevende for den som søker opplysningene, å få tilgang til dem, vil man neppe kunne si at opplysningene reelt sett er «allment tilgjengelige». Det er derfor etter utvalgets mening en fordel at det presiseres i lovteksten at man bare kan vise til en allment tilgjengelig kilde om denne er lett tilgjengelig.

Utvalget vil også foreslå en regel tilsvarende Århus-konvensjonen art. 4 nr. 1 om at det offentlige organet må begrunne hvorfor den ikke gir tilgang til

opplysningene i den formen som etterspørres. Denne bestemmelsen er nødvendig for å oppfylle Århus-konvensjonen.

Som ovenfor nevnt stiller ikke reglene om retten til å kreve miljøopplysninger krav om å gi dokumentinnsyn. Hovedfokus for retten er de faktiske opplysningene det ønskes tilgang til. Dette gjelder med mindre det eksplisitt kreves tilgang til spesifiserte dokumenter. Inneholder kravet bare en spesifisering av hvilke opplysninger som ønskes, kan det offentlige organet selv velge hvilke kilder til disse opplysningene som skal utleveres. Finnes opplysningene i flere kilder, kan det offentlige velge hvilke kilder som skal utleveres. Ved valg av hvordan opplysningene bør gis, bør det sees hen til hvilken informasjonsbærer som på best mulig måte gir et dekkende og sannferdig bilde av de forholdene opplysningssøkeren krever opplysninger om.

Kapittel 11

Oversikt over miljøtilstanden

Utgangspunkt

- Statlige myndigheter er i ferd med å etablere et opplegg for resultatoppfølging i miljøvernpolitikken. Arbeidet innebærer økt tilgang til opplysninger om miljøtilstanden også for allmennheten.
- På kommunalt nivå er det i varierende grad etablert opplegg for innsamling og formidling av opplysninger om miljøtilstanden.
- Det finnes få regler som regulerer retten til slike opplysninger.

Utvalgets forslag

- Et flertall i utvalget foreslår en lovfesting av det offentliges ansvar til å besitte og aktivt gi opplysninger om naturmiljøet.
- Et mindretall i utvalget finner det ikke hensiktsmessig å lovfeste prinsipper for arbeidet med opplysninger om miljøtilstanden på generelt plan.

11.1 Innledning

Utvalget tar i kap. 7.2 som utgangspunkt at det å gi oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og om påvirkninger på denne, må være et kollektivt ansvar. Hovedregelen om at enhver plikter å informere om egne miljøpåvirkninger, vil ikke sikre at noen vil være forpliktet til å gi oversiktsinformasjon. Det er f.eks. ikke én enkelt årsak til at luftkvaliteten er dårlig i Bergen en vinterdag. Informasjon om miljøtilstanden generelt på Hardangervidda eller på Svalbard vil bare kunne gis på overordnet nivå. Det er naturlig at dette anses som et offentlig ansvar. Med dette menes ikke bare et ansvar for de ulike fagetatene innenfor miljøvernforvaltningen, men også for sektormyndighetene generelt. Således bør f.eks. Fiskeridepartementet ha et overordnet ansvar for miljøopplysninger når det gjelder fiskeriressursene.

Den sentrale, offentlige forvaltningen får gjennom sine ulike aktiviteter omfattende kunnskap om miljøtilstanden. Dette gjelder særlig myndighetssutøvelse i ulike saker, både gjennom vedtak, kontroll og sanksjonering, men også tjenesteproduksjon gjennom f.eks. drift av jernbane eller virksomheten i Forsvaret, gjennom forvaltning av tilskuddsordninger og andre offentlige midler, som eier av virksomhet, og som forbruker av produkter og tjenester.

I tillegg til oversiktsinformasjon på statlig nivå er miljøopplysninger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå viktig. Opplysninger om tilstanden i det lokale miljøet er av vesentlig interesse for kommunens innbyggere og en forutsetning for lokalt miljøengasjement.

Kommunene har gjennom sine aktiviteter en betydelig tilgang på miljøopplysninger. Dette gjelder bl.a. aktiviteter som arealforvaltning etter plan- og bygningsloven (inkl. landskap, vassdrag, kystsoner, biologisk mangfold m.m.), tilrettelegging for friluftsliv, forvaltning av vilt og fisk, forvaltning av landbruks- og skogbrukssektoren, kulturminnevern, organisering og drift av mil-

jørettet helsevern, avløp og renovasjon, energiforsyning og ENØK i den grad dette ikke er privatisert, og miljøundervisning i grunnskolen og i barnehager.

Fylkeskommunen har på sin side en viktig rolle når det gjelder regional arealplanlegging, jf. plan- og bygningsloven § 19. Fylkesplaner og -delplaner tar opp problemstillinger av regional karakter, deriblant miljøsaker, f.eks. urørte naturområder eller kystsoneforvaltning. Den fylkeskommunale planleggingen vil ha som formål å fremme samordning av de ulike sektorene og kommunenes planlegging. Fylkeskommunen kan videre fremme innsigelse mot kommunale planforslag og påklage kommunale dispensasjonsvedtak.

Århus-konvensjonen art. 5 har en rekke bestemmelser som knytter seg til myndighetenes oversikt over miljøtilstanden. Artikkel 5 nr. 4 sier at enhver part med jevne mellomrom, som ikke overstiger tre eller fire år, skal utgi og spre en nasjonal tilstandsrapport om miljøet, herunder opplysninger om miljøkvalitet og opplysninger om press på miljøet. Artikkel 5 nr. 3 krever at man i stadig større grad gjør disse rapportene tilgjengelige i elektroniske databaser som allmennheten har enkel tilgang til gjennom offentlige telenett.

Miljøinformasjonsdirektivet art. 7 inneholder en generell bestemmelse om at medlemsstatene skal ta nødvendige skritt for å gjøre generell informasjon om miljøtilstanden tilgjengelig for allmennheten, f.eks. ved periodisk offentliggjøring av tilstandsrapporter. EU-kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv gjennomfører i art. 7 kravene i Århus-konvensjonen art. 5 nr. 3 og 4. Forslagets art. 7 nr. 4 uttrykker videre at medlemsstatene så vidt mulig skal sikre at de rapportene som nevnes i art. 7, er klare og lettfattelige.

11.2 Gjeldende regler og praksis på statlig nivå

11.2.1 Regelverk

Etter Grunnloven § 110 b «ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgrep i Naturen». Det kan være uklart hvor langt bestemmelsen rekker, jf. framstillingen av Grunnloven § 110 b i kap. 5.1. Skal borgernes rett til kunnskap om miljøet ha en reell mening, kreves det imidlertid også at det i noen utstrekning eksisterer relevante opplysninger om miljøtilstanden.

Det finnes få regler som stiller konkrete krav til myndighetenes oversikt over miljøtilstanden på generelt plan. Imidlertid vil myndighetene gjennom kravene til forsvarlig saksbehandling, ha plikt til å innhente miljøinformasjon i forbindelse med konkrete saker som er under behandling. Det vises bl.a. til forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt, forskriften om konsekvensutredninger, og utredningsinstruksens krav til utredning av miljøkonsekvenser. Et unntak er forurensningsloven § 48 første ledd som fastsetter at

«Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall».

Denne bestemmelsen medfører at forurensningsmyndighetene vil være forpliktet til å ha en viss oversikt over forurensningssituasjonen. Mye relevant informasjon vil myndighetene få gjennom behandlingen av søknader om forurensningsløyve. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig om myndighetene bare baserte seg på disse dataene. En viss plikt til selv å gjennomføre undersøkelser vil man nok kunne si at forvaltningen har på grunnlag av denne bestemmelsen. Bestemmelsen kan imidlertid ikke innebære at myndighetene har en rettslig forpliktelse til å ha fullstendig oversikt over forurensningssituasjonen i Norge i dag.

Hvor omfattende miljøinformasjon som innhentes utover dette, vil i stor grad være avhengig av politiske prioriteringer og tilgjengelige ressurser.

11.2.2 Praksis

11.2.2.1 Etablering av en helhetlig resultatoppfølging av miljøvernpolitikken

Regjeringen er i ferd med å etablere et opplegg for resultatoppfølging av miljøvernpolitikken. Formålet er å få en bedre oppfølging av om resultatene i miljøvernpolitikken nås, få en bedre sektorintegrasjon i miljøvernpolitikken, og få en bedre oversikt over miljøproblemene og utviklingen av miljøtilstanden.

Arbeidet er basert på et prinsipp om å få integrert hensynene til miljø i alle samfunnssektorer, og å sikre sektorvis innsamling av miljøopplysninger. På bakgrunn av omtalen i St.meld. nr. 58 (1996-97) om Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling har regjeringen i St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand understreket at sektormyndighetene skal ha oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i sektoren og ha ansvaret for å iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde. Sektormyndighetene skal også ha ansvar for rapportering om miljøutvikling i sektoren, og for effekter og kostnader av gjennomførte tiltak.

Regjeringens opplegg for resultatoppfølging av miljøvernpolitikken består av følgende elementer:

- *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er en årlig stortingsmelding som vil inneholde en systematisk rapportering om utviklingen i miljøet og presentere regjeringens innsats på åtte miljøvernpolitiske resultatområder.
- *Strategiske mål, nasjonale resultatmål og sektorvise arbeidsmål* skal være grunnlaget for arbeidet med miljøvern i de ulike samfunnssektorene.
- *Sektorvise miljøhandlingsplaner* som hvert departement har ansvar for å utarbeide. Planene vil presentere sektorenes miljøutfordringer, sektorvise arbeidsmål, virkemidler og tiltak. Planene vil vanligvis bli revidert hvert 4. år.
- Sektormyndighetene skal årlig *rapportere* de samlede resultatene for sin sektor til miljøvernmyndighetene. Disse rapportene vil være grunnlag for å utarbeide stortingsmeldingen Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- Utviklingen av miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden, skal følges ved hjelp av *nasjonale nøkkeltall*. Tverrsektorielle analyser og resultatene som oppnås, vil samlet gi grunnlag for å justere mål og virkemiddelbruk. Resultatrapporteringen er avhengig av gode systemer og verktøy for innhenting av og bearbeiding av data.

De viktigste kildene for innhenting av data vil være miljøovervåking og rapportering fra sektorene. De rapporteringssystemene som forutsettes etablert, går mellom ulike myndigheter. Sektormyndighetene skal ikke rapportere detaljopplysninger, men nøkkeltall til miljøvernmyndighetene. Det er ikke snakk om å rapportere om de enkelte offentlige virksomheter. Miljøstatistikk fra Statistisk sentralbyrå, beregninger og framskrivninger vil også brukes. Det vil bli utviklet nye former for rapportering til publikum og andre brukere.

Den første stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand ble presentert for Stortinget høsten 1999.

Til nå har åtte departementer lagt fram miljøhandlingsplaner. Planene legges fram i forbindelse med Statsbudsjettet. Høsten 1998 framla Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet sine planer, høsten 1999 kom Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet, mens Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet leverte høsten 2000. Regjeringen har besluttet at Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet skal legge fram sine sektorvise miljøhandlingsplaner høsten 2001. Da gjenstår Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Disse vil antakelig presentere sine planer høsten 2002.

For å kunne presentere en miljøhandlingsplan kreves det at sektormyndighetene har oversikt over sektorens miljøvirkninger. I St.meld. nr. 8 (1999-2000) sies følgende:

«Sektormyndighetene skal ha oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i sektoren og har ansvaret for å iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde. Sektormyndighetene skal også ha ansvar for rapportering om miljøutviklingen i sektoren, og effekter og kostnader av gjennomførte tiltak.»

Hvilke krav som nærmere skal stilles til den sektorvise rapporteringen, er fremdeles under utvikling. Ingen av departementene som til nå har lagt fram miljøhandlingsplaner, har ennå rapportert om oppfølgingen av disse. Departementene rapporterer nå i forbindelse med statsbudsjettet om hvilke miljørelaterte satsinger de gjennomfører, uten at dette er systematisk knyttet opp til planene.

Statens forurensningstilsyn er i ferd med å utvikle et resultatdokumentasjonssystem (RDS), der alle departementer etterhvert skal rapportere inn hvilke tiltak de har satt i gang for å oppfylle de sektorvise arbeidsmålene som skisseres i sektorvise miljøhandlingsplaner, hvilke virkemidler som er tatt i bruk og hvilken kostnad som er knyttet til tiltak/virkemiddelbruk. RDS-systemet er ennå ikke ferdig utviklet, med systemet vil trolig være klart til bruk før departementene skal lage en ny versjon av sin sektorvise miljøhandlingsplan (andregenerasjonsplan). I løpet av 1. halvår 2001 vil det foreligge et forslag til form og innhold for systemet, basert på et prosjektarbeid i miljøforvaltningen med bistand fra Statistisk sentralbyrå, samferdselsmyndighetene og forsvarsmyndighetene. Deretter vil det bli tatt stilling til hvordan systemet kan iverksettes i forvaltningen.

11.2.2.2 Registre og databaser med opplysninger om miljøtilstanden

I tilknytning til det overordnede arbeidet med resultatoppfølging av miljøvernpolitikken finnes en rekke sentrale dataregistre som gir miljøopplysninger. Registerne er etablert med ulike formål. De fleste registerne er etablert for å være et saksbehandlingsverktøy for forvaltningen. I den senere tiden er imidlertid flere registre lagt om eller etablert med formål å betjene allmennhetens rett til miljøopplysninger. I dag foregår det flere prosjekter for å gjøre tidligere «lukkede registre» tilgjengelige for allmennheten.

Miljøstatus i Norge

Miljøstatus i Norge er et sentralt nettsted basert på informasjon fra flere registre (adressen er www.mistin.dep.no). Formålet er å gi allmennheten (inkl. skoleverk, organisasjoner, m.fl.) god og lett tilgang til miljøopplysninger. Nettstedet skal omfatte de offisielle norske miljødata, slik at det skal være til å stole på. Det inneholder som det framgår av navnet, i hovedsak informasjon om miljøtilstanden i Norge og om påvirkningsfaktorer. Nettstedet ble gjort offentlig tilgjengelig på Internett i november 1998. I den første utgaven var det gjort et utvalg av eksisterende data og informasjon som dannet et grunnlag for å utvikle tjenesten videre. I år 2000 ble det presentert en oppdatert og forbedret versjon. Videre ble det utviklet en engelsk versjon. Miljøstatus i Norge er et samarbeid mellom direktoratene underlagt Miljøverndepartementet. Statens forurensningstilsyn er, som resultatansvarlig direktorat for bl.a. miljødata, gitt hovedansvaret (redaktøransvaret) for databasen. Statens kartverk har bidratt med de fleste kartpresentasjonene. Direktoratet for naturforvaltning har ansvaret for biologisk mangfold og friluftsliv. Riksantikvaren har kulturminner og kulturmiljøer som sitt primære område. For polarområdene er det Norsk polarinstitutt som har ansvaret. Statens forurensningstilsyn har, foruten redaktøransvaret, ansvaret for områdene hav- og vannforurensning, for kjemikalier, avfall og gjenvinning, og for klima, luft og støy.

Tjenesten er bygd opp på basis av hvert av de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene (biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminner, hav og vann, kjemikalier, avfall og gjenvinning, klima, luft og støy, polarområdene) med introduksjon til temaet. Derfra kan man søke mer detaljert informasjon innenfor hvert tema. På de fleste områdene ligger det dynamiske tabeller med de mest oppdaterte miljødataene på tilstand og utvikling.

Ved lanseringen i november 1998 gav den tusenvis av mulige datakoblinger, ca. 150 grafiske presentasjoner og kart, et hundretalls bilder og nærmere 200 tekstsider. Miljøstatus i Norge har også lenker til en del andre nettsteder, bl.a. til statsbudsjettet hvor man kan lese om de nasjonale miljømålene for resultatområdene. Det er lenker til Miljøverndepartementets og direktoratenes hjemmesider, aktuelle stortingsmeldinger, forskrifter/lovdata osv.

Det finnes i tillegg til nettstedet Miljøstatus i Norge, en rekke andre nettsteder, registre og databaser som gir opplysninger om miljøtilstanden. I det følgende vil det bli gitt noen eksempler på slike. Oversikten er ikke uttømmende.

AREALIS

AREALIS er et nasjonalt prosjekt, i regi av prosjektsekretariatet i Statens kartverk, med målsetting å gjøre areal-, ressurs- og planinformasjon lettere tilgjengelig i kommuner og fylker. Prosjektet ble høsten 1997 satt i gang under Miljøverndepartementets Arealdokumentasjonsprogram. Det er nå etablert egne AREALInformasjonSystemer som prosjekt i alle landets fylker. Målsettingen er å bidra til å skape grunnlag for tidlig, tydelig og forutsigelig informasjonsflyt mellom fagmyndighet og planmyndighet, og på denne måten oppnå bedre samarbeid og bedre helhetsløsninger. AREALIS bygger på erfaringer opparbeidet gjennom regionalt geodatasamarbeid det siste tiåret. Vestfoldprosjektet som ble avsluttet i 1996, beskrev samarbeidsformer, datainnhold og metoder som dannet basis for prosjektgjennomføringen i AREALIS. Ifølge St.prp. nr.1 (2000-2001) skal AREALIS videreføres fra år 2001, og grunnlaget for videreføringen utvikles gjennom dagens prosjekt. Målsettingen er etterhvert å få etablert regionalt geodatasamarbeid i alle landets fylker og å gjennomføre AREALIS-prosjekter i 50 kommuner.

INKOSYS

INKOSYS (INformasjon KOntroll SYStem) ble opprettet av Statens forurensningstilsyn i 1978 for å få en bedre oversikt over miljødata fra norsk industri. INKOSYS inneholder data om industribedrifter som har utslippstillatelse fra Statens forurensningstilsyn (SFT) med hjemmel i forurensningsloven. Databasen inneholder bl.a. administrativ informasjon om virksomhetene, informasjon om utslippstillatelsene og hvilke vilkår som er knyttet til disse, informasjon fra de årlige egenrapporteringene fra virksomhetene, og informasjon om kontroller gjennomført av SFT. Databasen er primært et verktøy for SFTs tilsynsavdeling for å holde oversikt over alle tilsyn og for planleggingen av tilsynsaktiviteter. I dag vil allmennheten få tilgang til informasjonen på forespørsel. SFT arbeider på oppdrag fra Miljøverndepartementet med å gjøre bedriftsspesifikke miljøopplysninger elektronisk tilgjengelige for allmennheten. Denne åpne databasen vil bli bygget på informasjonen som ligger i INKOSYS.

SESAM

SESAM er et IT-system som ble etablert i 1995 for bruk hos fylkesmennenes miljøvernavdelinger (FMVA) og som står for «System for Effektiv Saksbehandling i fylkesmennenes Miljøvernavdelinger». SFT er systemeier for SESAM mens de viktigste brukerne er fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Systemet er først og fremst laget for den interne saksbehandlingen og ikke for formidling av miljøopplysninger til allmennheten. Datasystemet dekker i dag akvakultur, avløp, avfall og overvåking. For alle disse fagområdene inneholder databasen opplysninger om anlegg som har utslippstillatelse med opplysninger om utslippstillatelsen med tilhørende vilkår, årsrapporter fra virksomheten og kontroller utført av myndighetene. Utslippstillatelsen på alle disse områdene gis som regel av fylkesmannen.

I tillegg skal databasen inneholde opplysninger om programmer for overvåkingen av vannforekomster. Dette omfatter både rene overvåkingsdata (f.eks. målte konsentrasjoner av ulike stoffer og siktedyp), avledede data

(f.eks. tilstandsklasse) og nøkkelopplysninger om publiserte overvåkningsrapporter. Store deler av opplysningene i databasen er tilgjengelige for allmennheten i bearbeidet form. Blant annet blir avløpsdataene bearbeidet av Statistisk sentralbyrå. Disse kunngjøres bl.a. i Ukens statistikk, Naturressurser og miljø samt at noe blir offentliggjort via Miljøstatus i Norge.

DEPONI

Databasen DEPONI som ble etablert i 1990, inneholder opplysninger om lokaliteter med forurenset grunn og deponier. Det er SFT som foretar registreringene og forvalter databasen. DEPONI har opplysninger om alle kjente lokaliteter med forurensninger på registreringstidspunktet (1989-1991). Hver lokalitet er registrert med kartkoordinat, på noen også adresse og/eller gårds- og bruksnummer. Det er dessuten en problembeskrivelse, data om type forurensning, resipient og status i oppfølgingsarbeidet. Datasettene har ulik kvalitet og omfang. Nye lokaliteter av en viss betydning blir lagt inn etter hvert. Dette vurderes av fylkesmannen. Per i dag er ca. 3 500 lokaliteter registrert. Dette inkluderer også Svalbard og Forsvarets lokaliteter. For 1997 og 1998 ble det laget offentlige rapporter som fylkesvis viser lokaliteter med forurenset grunn og deponier. I 1999 ble det av ressursmessige årsaker ikke laget noen tilsvarende rapport. Det er planer om å legge databasen ut på SFTs Internett-sider. Dette krever imidlertid en større opprydding i dataene for å sikre datakvaliteten.

Databaser under Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har pr. i dag sju databaser samt to databaser som er under utvikling, og som skal være operative i løpet av år 2000. Databasene er Naturbasen, Linnobasen, Lakseregisteret, Rovbasen, KUBasen, Inngrepsfrie områder (INON), Fjordkatalogen, Arken, og Naturforvaltningskart på Internett. Seks av databasene er tilgjengelige for DN og fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, mens INON er tilgjengelig for allmennheten på Internett. Databasen Naturforvaltningskart på Internett er under utvikling, og DN har planer om å legge det meste av opplysningene i de andre databasene inn i denne databasen. Hoveddelen av opplysningene om naturtilstanden i Norge som ligger på databaser i DN, vil derfor innen få år være tilgjengelig for allmennheten på Internett.

Produktregisteret

Produktregisteret er et offentlig organ under Kommunal- og regionaldepartementet. Det har til oppgave å innhente og lagre opplysninger om kjemiske produkter som omsettes i Norge.

Produktregisteret er i første rekke ment å være et serviceorgan for følgende offentlige fagetater: Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Oljedirektoratet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Folkehelse, Giftinformasjonssentralen og Statens forurensningstilsyn. Registeret omfatter færemerkede kjemiske produkter som omsettes i Norge. Alle produkter som er merket i henhold til forskrift av 21. august 1997 nr. 996 om klassifisering og

merking mv. (merkeforskriften), og som det omsettes 100 kg eller mer av pr. år, skal deklarerer til registeret. Hvert år mottar registeret opplysninger om over 3 000 nye produkter som skal registreres. Omtrent samme antall registreringer tas ut av markedet. For tiden finnes om lag 25 000 produkter i registeret. Produktregisteret offentliggjør hvert år en oversikt over de firmaene som har deklart produkter til registeret. Oversikten oppgir bare navn og adresse på firmaene. Den opplyser ikke hvilke av firmaets produkter som er deklart. De fleste opplysningene i registret er bare tilgjengelige for de offentlige etatene som er nevnt ovenfor. Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet foretatt en evaluering av Produktregisteret. De peker på at Produktregisterets rammebetingelser hittil har vanskeliggjort arbeidet med å tilrettelegge kjemikalieinformasjonen for allmennheten. De uttaler videre at de berørte departementene bør redefinere Produktregisterets oppgaver, og at de bør ta initiativ til å få endret innholdet i deklarasjonene slik at sikkerhetsregimet rundt kjemikaliedatane kan bli lempet på. Evalueringen til Statskonsult vil bli fulgt opp av Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen ble høsten 2000 sendt på alminnelig høring.

11.3 Gjeldende regler og praksis på kommunalt og fylkeskommunalt nivå

11.3.1 Regelverk

Også på kommunalt og fylkeskommunalt nivå vil det alminnelige regelverk om saksbehandling medføre at offentlige myndigheter mottar en stor mengde miljøopplysninger, som vil være allment tilgjengelige etter bestemmelsene i offentlighetsloven.

På kommunalt og fylkeskommunalt nivå, foreligger det også enkelte lovbestemmelser som pålegger kommunene informasjonsplikt. Kommuneloven § 4 sier at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og at forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen. Bestemmelsen er en rammebestemmelse og stiller ingen uttrykkelige krav om å informere om miljøtilstanden i kommunen.

I tillegg til denne generelle bestemmelsen er det enkelte spredte bestemmelser om informasjon. Kommunen vil f.eks. etter kommunehelsetjenesteloven ha plikt til å ha en viss kunnskap om miljøtilstanden i sin kommune. Paragraf 4a-2 sier at kommunestyret skal ha tilsyn med de faktorene som er nevnt i § 4a-1. Dette er faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen, bl.a. biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer. I lys av kommuneloven § 4 vil det kunne utledes en viss informasjonsplikt overfor innbyggerne om de sidene ved miljøtilstanden som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Dette kan f.eks. omfatte lokaliteter i kommunen hvor det er forurenset vann som man ikke bør bade i eller drikke. Lovens primære virkeområde er de miljøfaktorene som kan ha negativ effekt på helsen, men lovens ordlyd åpner for at også miljøfaktorer som kan ha en positiv innvirkning på helsen, kan være omfattet. Eksempler her er områder som kan være egnet for helsebringende friluftsliv.

Et sentralt instrument i den kommunale virksomheten er kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven kap. VI. Den skal koordinere kommunens planer, sette mål for samfunnsutvikling og rammer for kommunens organisasjon. Loven stiller krav til saksgangen ved utformingen av arealplaner, herunder krav om at planen skal sendes på høring til berørte interessegrupper og legges ut til offentlig ettersyn. Plan- og bygningsloven stiller imidlertid ikke krav til beslutningsgrunnlaget og til innholdet i planene. De eneste kravene til beslutningsgrunnlaget er det generelle, forvaltningsrettslige utredningsprinsippet som følger av forvaltningsloven § 17.

11.3.2 Praksis

Det er ikke gjort noen undersøkelser som viser i hvilket omfang kommunene har opplysninger om miljøtilstanden i kommunen og i hvilken grad disse opplysningene er lagret i en form som i praksis gjør dem tilgjengelige for allmennheten.

Det er trolig store forskjeller kommunene imellom når det gjelder hvor gode registreringer som foreligger, og i hvilken grad slike registreringer er lett tilgjengelige både i den interne saksbehandlingen og for allmennheten.

En forutsetning for å kunne lage miljøopplysningsdatabaser og miljørapporter på kommunalt nivå er at man har tilgang til miljøopplysninger. En del opplysninger er det naturlig at kommunen selv innhenter, men en særlig utfordring for kommunen består i å få tilgang til opplysninger fra sentrale myndigheter og virksomheter utenfor kommunen. Det kan f.eks. være vanskelig å få opplysninger om luftforurensning fra fylkes-, riks- og Europaveier som overskrider tillatte grenseverdier, eller om forurensning fra virksomheter som ikke er konsesjonspliktige etter forurensningsloven.

Et problem i forbindelse med innhenting og formidling av miljøopplysninger er at det synes å være mangel på gode miljøindikatorer/nøkkeltall. Systematisk bruk av gode miljøindikatorer vil være et nødvendig virkemiddel for å kunne måle utviklingen i miljøtilstanden og for å kunne sammenlikne mellom ulike områder/kommuner/virksomheter. Det er flere prosjekter i gang for å utvikle miljøindikatorer.

IT-verktøy og digitale grunnlagskart muliggjør nå geografiske informasjonssystemer (GIS) som vil lette tilgangen til alle former for geografisk data lokalt, bl.a. biologisk mangfold, kulturminner, forurensning og støy. Det er satt i gang prosjekter for å utvikle GIS. Det mest sentrale er AREALIS-prosjektet, jf. ovenfor under kap. 11.2.2.2. Ulike typer miljødata er en viktig del av AREALIS, og databasene er svært anvendelige i den kommunale forvaltningen av arealer. I tillegg er presentasjonsformen relativt lett forståelig også for allmennheten. Fylkeskommunen er involvert i AREALIS-prosjektet, idet den har ansvaret for koordinering av og informasjon om en rekke regionale databaser.

Landbruksdepartementet startet i 1997 et opplegg for registrering og kartlegging av miljøverdier som er særlig viktige for det biologiske mangfoldet i skog. Målet er å utvikle et vitenskapelig basert verktøy for registrering av miljøverdier som kan benyttes i skogbruksplanleggingen. Skogbruksmyndighetene skal sørge for at skogen blir forvaltet i tråd med miljøhensyn og gi best mulig utnyttelse av ressursene på kort og lang sikt. Kommunen som primær skogbruksmyndighet skal ha en skogbruksfaglig ansvarlig, jf. skog-

bruksloven § 4. Dette innebærer at kommunen er pliktig til å ha oversikt over miljøkvalitetene i skogen. I 1998 ble prosjektet utvidet til også å omfatte registrering av kulturminner. Landbruksdepartementet arbeider nå med å få gjort disse dataene tilgjengelige på Internett.

11.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at en rekke tiltak og ordninger, særlig på statlig nivå, i økende grad sikrer at offentlige myndigheter har omfattende kunnskap om miljøtilstanden, og at opplysningene om miljøtilstanden stilles til rådighet for allmenheten. Utvalget peker videre på at det i mindre grad pågår et samlet, koordinert arbeid med sikte på å få kommunene til å utarbeide informasjon om miljøtilstanden lokalt. Det kan være ulike årsaker til dette. Ressurssituasjon og mangel på kompetanse antas å være viktige hindringer. Utvalget peker på at en forutsetning for at kommunen skal kunne treffe gode beslutninger, er at man har tilgang til relevante og dekkende opplysninger om miljøtilstanden.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Foss, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Lindahl, Lindseth, Pedersen, Vevatne og Aanæs, finner at det er behov for en lovfesting av kravet til å ha kunnskap om miljøtilstanden og til aktivt å formidle kunnskap om denne. Flertallet legger vekt på at en lovfesting vil styrke grunnlaget for dem som arbeider i forvaltningen for å argumentere internt for prioritering av arbeid med kartlegging og informasjon om miljøtilstanden innenfor sine sektorer. Videre legger flertallet vekt på at en lovfesting vil gi bedre grunnlag for dem som vil kreve opplysninger om miljøtilstanden. Dette gjelder både med hensyn til hvem krav skal rettes mot, og hvilke krav det skal stilles med hensyn til omfanget og kvaliteten på opplysningene. Flertallet finner at disse hensynene gjør seg særlig gjeldende på kommunalt nivå og finner at den foreslåtte lovfestingen er viktig for å stimulere til økt lokal oppmerksomhet omkring miljøtilstanden. Flertallet peker videre på at dagens praksis på statlig nivå kan bli endret i framtida, og at en lovfesting vil tydeliggjøre og konsolidere den politiske viljen til å ivareta de hensynene som taler for å gi oversiktsopplysninger om miljøtilstanden. Flertallet peker videre på at en lovfesting er i tråd med Århus-konvensjonens intensjoner og på en klar måte viser at myndighetene har et ansvar for å legge til rette for formidling av overordnede miljøopplysninger.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Flåthen, Hugo-Sørensen, Meinich, Storelv og Stueflaten, peker på at det allerede finnes en rekke bestemmelser som sikrer at det tas hensyn til miljøet når det offentlige fatter beslutninger. Det vises bl.a. til forvaltningsloven § 17, bestemmelsene om konsekvensutredninger, og utredningsinstruksen. Informasjon som er innhentet i medhold av disse bestemmelsene, eller som på andre måter foreligger hos det offentlige, vil i stor grad være offentlig tilgjengelig etter offentlighetsloven og etter utvalgets forslag til bestemmelser om retten til å kreve opplysninger fra offentlige organer. Det vises til kap. 10 og 12 for en gjennomgang av disse bestemmelsene. Det framgår dessuten av kommuneloven § 4 at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen.

Mindretallet vil også vise til at det vil være vanskelig å fastsette en lovfestet plikt for det offentlige til å overvåke og rapportere om miljøtilstanden. Å få full oversikt over miljøtilstanden i Norge er umulig ut fra det mangfoldet og den kompleksiteten som området representerer, og det vil være vanskelig å fastsette avgrensninger i en generell lovbestemmelse. Et lovpålegg om at myndighetene skal innhente og aktivt informere om miljøtilstanden, vil enten måtte utformes så generelt at pålegget ikke har noe reelt innhold, eller binde opp myndighetene i urimelig grad. Lovgivning er derfor ikke et egnet virkemiddel.

I hvilken grad myndighetene skal innhente og samordne miljøinformasjon utover det som følger av gjeldende regelverk, vil være et spørsmål om prioritering og ressurstilgang. Et lovpålegg om å ha kunnskap om miljøtilstanden og aktivt informere om denne, vil i unødig grad binde opp myndighetene til å prioritere miljøinformasjon framfor andre tiltak. Summen av lovpålagte oppgaver på statlig og kommunalt nivå bidrar til å redusere handlingsrommet og muligheten til å foreta nødvendige prioriteringer fra år til år. Forslaget om aktiv informasjonsplikt vil for øvrig kunne være i strid med regjeringens ambisjoner om rammestyring av kommunesektoren, og et enklere og mer hensiktsmessig regelverk når det gjelder statlig styring av kommunene.

Mindretallet vil også peke på at det gjennom det internasjonale regelverket ikke er krav om lovfesting av regler om oversikt over miljøtilstanden, men at det er tilstrekkelig at myndighetene i praksis sørger for slik oversikt med løpende oppdatering. Mindretallet finner det ikke tvilsomt at den praksis som er beskrevet ovenfor i kap. 11.2.2 og 11.3.2 tilfredsstillende kravene i de internasjonale regelverkene.

Mindretallet vil også peke på at det i praksis viser seg at offentlige myndigheter legger stadig større vekt på å informere om miljøtilstanden. Det vises til beskrivelsene under pkt. 11.2.2 og 11.3.2 ovenfor. Mindretallet er likevel ikke uenig i at det kan gjøres mer på dette feltet, f.eks. ved å gjøre informasjonen i stortingsdokumenter mer kjent for allmennheten, f.eks. ved å legge ut linker til informasjonen i stortingsmeldingen Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (RM) direkte fra sidene til Miljøstatus Norge. Etter mindretallets syn er imidlertid ikke lovgivning en hensiktsmessig måte å regulere dette på.

Informasjon til allmennheten vil være spesielt viktig i enkelte situasjoner. Dette vil f.eks. gjelde ved akutte kriser når det oppdages faktorer i miljøet som kan være helsefarlige, f.eks. høyt luftforurensningsnivå, bakterier i drikkevannet, eller hvis det fattes mistanke om at industriutslipp eller liknende kan medføre sykdom eller misdannelser. Etter mindretallets syn vil det være aktuelt å lovfeste informasjonsplikt i disse tilfellene. Dette bør imidlertid skje i det relevante regelverket.

Når det gjelder offentlige myndigheters informasjonsplikt ved kriser som medfører akutte miljøproblemer, vises det til kap. 13.

Kapittel 12

Deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

Utgangspunkt

- Århus-konvensjonen art. 6, 7 og 8 stiller krav om at allmennheten skal få delta i beslutninger som gjelder bestemte aktiviteter, planer, programmer og generelle, rettslig bindende regler.
- Det finnes et omfattende norsk regelverk vedrørende allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser. Eksempler er utredningsinstruksen, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven, energiloven, naturvernloven, kulturminneloven og petroleumsloven.

Utvalgets forslag

- Endringer i plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, i genteknologiloven og i forurensningslovens saksbehandlingsforskrift for å sikre en god gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 6.
- Generell bestemmelse i lov om retten til miljøopplysninger om allmennhetens rett til å delta i arbeidet med offentlige regelverk, planer og programmer som kan ha vesentlig betydning for miljøet, for å sikre en god gjennomføring av Århus-konvensjonen art. 7 og 8.
- Utvalget anbefaler at det også på andre områder vurderes om det er behov for å styrke allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser.
- Et mindretall mener at bestemmelsen om deltakelse i arbeidet med offentlige regelverk, planer og programmer ikke skal stille krav om at disse kan ha *vesentlig* betydning for miljøet.
- Et annet mindretall foreslår en egen bestemmelse i lov om retten til miljøopplysninger om allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser om tiltak som kan ha betydning for miljøet.

12.1 Innledning

En sentral begrunnelse for allmennhetens rett til miljøopplysninger er at folk skal være i stand til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Dette ble også understreket av utenriks- og konstitusjonskomiteen ved behandlingen av Grunnloven § 110 b.

Retten til å få informasjon i tilknytning til offentlige beslutningsprosesser medfører en demokratisering av beslutningsprosessen – at saken kan bli bedre belyst, og at det skapes større aksept for vedtaket.

Hva innebærer retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser? Kort sagt innebærer det en rett til å få informasjon om at en sak er under behandling og til å få nærmere opplysninger i saken, for deretter å få komme med innspill.

Man finner en rekke ulike begreper i bruk når det gjelder allmennhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Foruten deltakelse, snakker man om medvirkning, høring, kunngjøring og utlegging til offentlig ettersyn, og om aktiv informasjonsplikt. I stedet for allmennheten snakker man av og til om

borgerne, lokalbefolkningen, berørte interesser og den berørte del av allmennheten. Begrepene er delvis sammenfallende og betegner enten elementer ved allmennhetens deltakelse eller bestemte måter å gjennomføre deltakelse på.

«Medvirkning» betyr det samme som «deltakelse». Begrepet «høring» er benyttet i bl.a. utredningsinstruksen og innebærer det å sende en sak ut til berørte interessegrupper for kommentarer, eventuelt kunngjøring. «Kunngjøring og utlegging til offentlig ettersyn» er en måte å gjennomføre deltakelse på som er foreskrevet i flere lovverk, f.eks. energiloven og vassdragsreguleringsloven. «Aktiv informasjonsplikt» betegner bare det forholdet at man skal måtte foreta seg noe aktivt for å få informasjon ut til de relevante mottakergruppene.

«Allmennheten» og «borgerne» vil i all hovedsak være sammenfallende begrep. Med lokalbefolkningen menes allmennheten i et geografisk begrenset område. «Berørte interesser» vil omfatte personer, lag og organisasjoner som representerer interessegrupper som har interesse i den aktuelle saken. Begrepet «den berørte del av allmennheten» er benyttet i Århus-konvensjonen og defineres i art. 2 nr. 5 som «den del av allmennheten som er berørt eller som sannsynligvis vil bli berørt av, eller som har interesser i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet; i denne definisjonen skal ikke-statlige organisasjoner som fremmer miljøvern og som oppfyller kravene i nasjonal lovgivning anses å ha slike interesser». I det følgende brukes de begrepene som er omtalt, om hverandre.

Allmennheten kan ha interesse av å få delta i en rekke ulike typer beslutninger. Utvalget har valgt å skille mellom beslutningsprosesser som leder fram til enkeltvedtak, og de prosessene som leder fram til generelle beslutninger, slik som lover, forskrifter planer og annen politikktutforming.

Enkeltvedtak omfatter f.eks. forurensningstillatelser, konsesjoner til utbygging av kraftverk, til utsetting av genmodifiserte organismer osv. Generelle beslutninger om politikktutforming vil i stor grad legge premissene for enkeltvedtakene og således også være av betydning både for allmennheten og miljøet.

Dette skillet gir ikke noe heldekkende bilde av de ulike beslutningstypene man finner innenfor den offentlige forvaltningen. Det treffes individuelle vedtak som ikke er enkeltvedtak, som f.eks. en beslutning om innkjøp til driften. På enkelte områder er det også vanlig at det offentlige inngår avtaler med private aktører. Dette siste området vil få en kort omtale avslutningsvis i kapitlet.

Prinsippet om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet, er kommet til uttrykk i en rekke internasjonale instrumenter. Sentralt står Århus-konvensjonen art. 6, 7 og 8. Konvensjonen har regler om retten til å delta i beslutninger som gjelder bestemte aktiviteter, planer, programmer og «policies», og forskrifter og/eller generelle, rettslig bindende regler. UN/ECE-konvensjonen om konsekvensutredninger som har grenseoverskridende miljøvirkninger fra 1991 (Espoo-konvensjonen), UN/ECE-konvensjonen om grenseoverskridende virkninger av industriulykker fra 1992 (Helsinki-konvensjonen) og Cartagena-protokollen inneholder alle bestemmelser om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser. I tillegg finnes en rekke EU-direktiver som også foreskriver slike

regler, herunder Rådskonferansen 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet), Rådskonferansen 85/337/EF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (konsekvensutredningsdirektivet) og Rådskonferansen 96/82/EF om faren for større ulykker i forbindelse med visse aktiviteter i industrien Seveso-direktivet. De internasjonale reglene blir nærmere behandlet i tilknytning til de områdene hvor de har relevans.

12.2 Utvalgets overordnede vurderinger

12.2.1 Hvilke områder bør omfattes?

Når man skal vurdere viktigheten av at berørte får delta i en offentlig beslutning, er det flere momenter som har betydning. Sentralt blant disse står:

- Har saken stor betydning for miljøet, eller er virkningene særlig omstridte?
- Er det sannsynlig at allmennheten/lokalbefolkningen sitter inne med informasjon som er relevant for saken?
- Haster det å treffe vedtaket ut fra miljøhensyn? (Svarer man ja på dette spørsmålet, kan det tale for ikke å innlemme allmennheten i beslutningsprosessen.)

Svaret på disse spørsmålene må sees i forhold til den typen tiltak det er tale om, og om miljøvirkningene er lokale eller globale. En liten sak sett i nasjonal målestokk, vil kunne være stor i en lokal målestokk. Sakens omfang må selvsagt bedømmes i forhold til kretsen av dem som blir berørt, og som derfor bør ha en rett til innsyn og påvirkning i saken.

12.2.2 Hvilke krav bør stilles til informasjonsformidling?

Målet med informasjonsformidling i tilknytning til en beslutningsprosess er å sette allmennheten i stand til å komme med innspill i beslutningsprosessen. Dette målet innebærer at man må stille visse krav til hvordan informasjonen blir formidlet med hensyn til tidspunkt, form og innhold. Nedenfor er en oversikt over sentrale hensyn som man etter utvalgets mening bør ta hensyn til når man utformer regler eller systemer for å sikre allmennheten mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser på en effektiv måte.

Disse hensynene må selvsagt avbalanseres mot hensynet til å sikre en effektiv saksbehandling. Blant annet for å sikre at utenlandsk kapital ønsker å investere i Norge, er det behov for at offentlig saksbehandling ikke blir for omstendelig. I mange tilfeller vil imidlertid allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessen på et tidlig stadium kunne redusere et konfliktpotensial og totalt sett fremme et raskt og balansert resultat.

Hvem bør ha rett til å delta i beslutningsprosessen?

Man må sikre at brede grupper i befolkningen gis anledning til å komme med innspill i beslutningsprosessene. Alle må ha muligheten for å kunne delta. Det vil selvsagt variere fra nivå til nivå hvor bredt man kan gå ut og invitere til å komme med innspill. På lokalt nivå er det naturlig at lokalbefolkningen invit-

eres gjennom annonser i lokalavisen eller liknende. På nasjonalt og internasjonalt nivå er det mer naturlig at ulike interesseorganisasjoner blir invitert til å komme med innspill. Det er imidlertid viktig at ikke bare de organisasjonene som har en særinteresse i saken, blir hørt, men også organisasjoner som ivaretar mer allmenne interesser, som f.eks. miljøvernorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner.

Deltakelse på stadier i prosessen hvor reelle beslutninger blir truffet

Dersom man skal ha en reell mulighet til å påvirke en beslutningsprosess, er det viktig at man får informasjon og mulighet til å komme med innspill på et stadium hvor det fremdeles eksisterer reelle handlingsalternativer. Dette kan innebære at man bør la allmennheten få komme med innspill tidlig i beslutningsprosessen.

Men det er ikke nødvendigvis alltid bare tidlig i prosessen allmennheten bør få uttale seg. På et svært tidlig stadium kan kanskje fakta være lite utredet slik at man ikke vet hva man skal mene noe i forhold til. Det å sikre effektiv deltakelse kan derfor kreve at det gis anledning til å komme med innspill også senere under saksbehandlingen.

Hvordan bør informasjon gjøres kjent?

Det er ikke tilstrekkelig bare å gi informasjon på forespørsel. Myndighetene bør gå aktivt ut og informere om saken som er til behandling. Det må gjøres slik at aktuelle grupper får kunnskap om saken. I praksis gjøres dette ofte gjennom utlysninger i lokalavisene og ved direkte forsendelse til enkelte sentrale aktører. Dette er også i tråd med flere av prinsippene i den statlige informasjonspolitikken, f.eks. kommunikasjonsprinsippet, prinsippet om aktiv informasjon og helhetsprinsippet.

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om hvor mye informasjon man skal gå aktivt ut med. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig aktivt å informere om hovedtrekkene i saken, hvem som er ansvarlig myndighet, den videre saksgangen, hvor man kan henvende seg for å få mer informasjon, hvordan man kan komme med innspill i saken og fristen for å komme med slike innspill. Utdypende informasjon bør så på henvendelse gjøres tilgjengelig raskt og kostnadsfritt.

Rimelige tidsfrister for deltakelse

Fristene for å komme med innspill til forvaltningen må være så lange at de gir en reell mulighet for å komme med innspill i saken. Dette er også understreket i Århus-konvensjonen art. 6, 7 og 8. Ved den konkrete vurderingen av fristlengden må man ta hensyn til behovet for rask avgjørelse i saken og sakens kompleksitet. Dersom det er viktig med en rask beslutning i saken, kan det tilsi kortere frister. Dersom sakens kompleksitet gjør det ressurskrevende å sette seg inn i saken for å kunne gi relevante innspill, må fristene være lengre.

Plikt til å ta hensyn til innspill som kommer fra allmennheten

Skal retten til å delta i beslutningsprosesser ha en realitet, er det avgjørende at myndighetene blir forpliktet til å ta hensyn til de innspillene som kommer fram som resultat av den allmenne deltakelsen. Århus-konvensjonen art. 6 nr. 8 stiller krav om at: «Enhver part skal sikre at det i beslutningen tas behørig hensyn til resultatene av den allmenne deltakelsen.»

For å sikre at dette blir gjort bør det være en plikt for myndighetene til, i tilknytning til sine beslutninger, å gi en så grundig begrunnelse at det framgår hvordan man har tatt hensyn til de innspillene som er kommet inn. Det må i denne sammenheng imidlertid understrekes at det her ikke er tale om en plikt til å følge innspillene som kommer, men en plikt til å ta dem i betraktning.

12.2.3 Kvalitative krav til informasjonsformidling?

En forutsetning for at allmennheten skal kunne delta i beslutningsprosesser med det formålet å sikre miljømessig bedre vedtak, er at allmennheten får tilgang til opplysninger om de miljømessige virkningene av det planlagte tiltaket. Dette fordrer at beslutningstakerne utreder dette som en del av saksbehandlingen. Det er således en nær sammenheng mellom hvilke kvalitative krav som stilles til saksutredningen, og hvilke krav som stilles til å informere allmennheten om den aktuelle saken.

Det vil imidlertid være en dynamikk mellom beslutningstakerens utredningsplikt og allmennhetens rett til å få informasjon og til å uttale seg.

Får allmennheten god informasjon om det planlagte tiltaket, vil det sette allmennheten bedre i stand til å komme med nyttige innspill. Disse innspillene vil igjen kunne medføre at saken blir bedre opplyst og at nye utredningsbehov blir avdekket. Får allmennheten lite eller kvalitativt dårlig informasjon, vil det på den andre siden være vanskelig å vite hva man skal mene noe om. Dette innebærer at en plikt til å gi miljøopplysninger, også bør være støttet av en plikt til å innhente opplysninger.

Grunnloven § 110 b andre ledd pålegger en viss plikt til å utrede relevante miljøkonsekvenser av et planlagt tiltak o.l. Det offentliges utredningsplikt kan implisitt innebære en plikt til å gi opplysninger ettersom informasjon fra utreder vil stimulere til at innspill blir gitt tilbake. En rekke regelverk stiller krav om miljøkonsekvensutredninger, -analyser eller -vurderinger av et tiltak eller en aktivitet det søkes om tillatelse til, jf. f.eks. genteknologiloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven.

Enkelte regler om konsekvensutredninger stiller videre krav til saksbehandlingen ved utredningen av miljøkonsekvensene av et planlagt tiltak. Det beste eksemplet er reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven som både stiller krav om at man skal utrede miljøvirkningene av prosjektene som omfattes, og relativt detaljerte krav til hvilken saksgang som skal følges i den forbindelse. En sentral del av kravene til saksbehandlingen gjelder krav til hvordan allmennheten skal få delta i utredningsprosessen.

12.2.4 Forholdet mellom det offentliges og tiltakshavers plikt til å informere

I forbindelse med en del offentlige beslutningsprosesser vil det ikke bare være det offentlige som besitter relevante opplysninger. I saker som gjelder søknader om godkjenning av produkter eller aktiviteter med miljøvirkninger,

vil både den som søker godkjenning, og den aktuelle offentlige myndigheten ha relevante miljøopplysninger. I forbindelse med søknaden vil søkeren måtte gi myndighetene all relevant informasjon. I tillegg vil myndighetene kunne sitte inne med annen informasjon som er relevant for saken.

I slike situasjoner oppstår spørsmålet om hvem som bør ha plikt til å informere allmennheten om saken. Som et utgangspunkt kan man legge til grunn at enhver må ha plikt til å informere allmennheten om sin befatning med saken. Dette vil innebære at det offentlige må informere om sin saksbehandling. I og med at søkeren vil måtte gi sin informasjon til myndighetene, vil allmennheten komme ganske langt ved å få informasjon fra det offentlige. Det bør være myndighetenes ansvar å organisere allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessen.

Kravene til offentlige og private virksomheter om å gi miljøopplysninger på forespørsel, vil gjelde parallelt med det offentliges informasjonsplikt.

12.3 Enkeltvedtak

12.3.1 Oversikt over gjeldende rett

Enkeltvedtak defineres i forvaltningsloven § 2 som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer [enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter]».

Mange enkeltvedtak vil i større eller mindre grad ha innvirkning på miljøet. Det vil være en for omfattende oppgave å forsøke å kartlegge alle mulige vedtak. Utvalget har derfor forsøkt å konsentrere seg om enkeltvedtak som på en mer direkte måte har betydning for miljøet.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å skille mellom vedtak som gjelder arealutnytting eller påvirkninger på det fysiske miljøet, herunder f.eks. forurensning på den ene siden og enkeltvedtak som gjelder godkjenning av produkter, på den andre siden. Allmennhetens rett til å delta ved utformingen av beredskapsplaner, behandles under kap. 13.4.2.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak oppstiller bl.a. en generell utredningsplikt og en plikt til å varsle og informere partene i saken, jf. forvaltningsloven §§ 16 ff. Som part regnes ifølge § 2 første ledd bokstav e «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder». I saker om arealdisponering vil foruten de saken direkte gjelder, også naboer i en viss utstrekning være å betrakte som parter. Utenfor i denne relasjonen faller lokalbefolkningen ellers og interesseorganisasjoner. I saker om godkjenning av produkter vil i de fleste tilfeller bare den som søker godkjenning, være part i saken. Forvaltningsloven sikrer således ikke allmennheten rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Offentlighetsloven gir rett til å kreve dokumenter fra det offentlige, men ved at loven ikke krever at det offentlige går aktivt ut med informasjon, er ikke loven et tilstrekkelig verktøy for å sikre allmennhetens rett til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Offentlighetsloven er imidlertid et viktig supplement til de andre reglene.

Direkte påvirkninger på naturmiljøet

Når det gjelder arealdisponeringstiltak og aktiviteter som kan påvirke miljøet, er det tre ulike regeltyper som vil være av betydning:

- *Sektorlovgivningen* – Med sektorlovgivningen menes lover som regulerer ulike samfunnsområder, og som stiller krav om tillatelse for å kunne sette i verk visse typer virksomheter. Sentrale eksempler er forurensningsloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, energiloven, petroleumsloven og atomenergiloven. En rekke av disse sektorlovene har egne saksbehandlingsregler som også stiller krav om å informere allmenheten. De samme sektorlovene vil oppstille kriteriene forvaltningen skal bygge på, når vedtak skal treffes. Disse kriteriene vil også danne rammene for hvilke opplysninger som må innhentes som grunnlag for beslutningen.
- *Reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven* – Reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kap. VII-a er sektorovergripende i den forstand at de gjelder tiltak på tvers av sektorlovgivningen. Reglene gjelder ifølge plan- og bygningsloven § 33-1 tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Det gis ikke tillatelser eller liknende på grunnlag av konsekvensutredningsreglene (KU-reglene). Hjemmel for beslutningene finnes i sektorlovgivningen. Reglene stiller bare krav til hvilke konsekvenser som skal utredes og hvordan dette skal gjøres, herunder krav til å la allmenheten få delta.
- *Planregelverket* – Reglene i plan- og bygningsloven gjelder bl.a. arealplanlegging på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. En plan vil både kunne inneholde enkelte elementer som må betegnes som enkeltvedtak, andre som må betegnes som en forskrift, og atter andre som ikke binder borgerne, men bare myndighetene. Selv om en plan kan inneholde elementer som er enkeltvedtak, har de en overordnet karakter som gjør det mest naturlig å omtale dem nedenfor under kapitlet om generelle beslutninger.

Det vil ofte være et nært samspill mellom planregelverket, KU-reglene og sektorlovgivningen. Et tiltak som krever konsesjon etter en sektorlov, og som kanskje også skal konsekvensutredes, vil kunne kreve en planendring. Dette medfører at regelsettene må sees i sammenheng når man skal vurdere allmenhetens rett til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser.

Godkjenning av produkter

Som hovedregel kreves det ikke offentlig tillatelse for å bringe et produkt på markedet. Godkjenningsordninger finnes bare for visse typer produkter. Dette gjelder utsetting av levende, genmodifiserte organismer (genteknologiloven), genmodifiserte ingredienser i næringsmidler (næringsmiddeloven), plantevernmidler (plantevernmiddeloven) og biocider. Av disse godkjenningsordningene er det bare genteknologiloven som inneholder bestemmelser om allmenhetens rett til å delta i beslutningsprosessen.

Framstillingen nedenfor er ikke en fullstendig oversikt over alle relevante lover. Utvalget har lagt hovedvekten på de antatt mest sentrale lovene.

12.3.2 Gjeldende rett knyttet til direkte påvirkninger på naturmiljøet

12.3.2.1 Oversikt

Felles for reglene som behandles i dette avsnittet, er at de stiller krav om at visse aktiviteter som kan innvirke på miljøet, enten må godkjennes av myndighetene eller vedtas av disse.

De ulike saksbehandlingsreglene i sektorlovene varierer mye i detaljeringsgrad og omfang. Mest omfattende er reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven som både stiller detaljerte krav om informasjonssinnhenting og om formidling av informasjon til allmennheten. Når det gjelder spørsmålet om plikt til å ha kunnskap om miljøet/plikt til å utrede miljøkonsekvensene av tiltakene, finner man i ulik grad bestemmelser om dette.

12.3.2.2 Plan- og bygningslovens konsekvensutredningsregler

Innledning

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven kap. VII-a om konsekvensutredninger (KU) med tilhørende forskrift av 21. mai 1999 nr. 502 (KU-forskriften) har utfyllende regler for saksbehandlingen av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Formålet er å klargjøre virkningene av disse tiltakene og sikre at virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og ved vurderingen av om tiltaket skal tildeles de nødvendige, offentlige tillatelsene.

KU-reglene stiller både materielle krav til utredningen av miljøkonsekvensene av tiltaket og krav til hvordan selve utredningsprosessen skal gjennomføres, herunder krav til allmennhetens deltakelse.

KU-reglene utfyller således det generelle prinsippet om forvaltningens utredningsplikt i forvaltningsloven § 17. Et sentralt trekk ved KU-prosessen er at plikten til å utrede saken i stor grad overlates til tiltakshaver. Dette innebærer ikke at forvaltningens utredningsplikt etter § 17 bortfaller. Forvaltningen vil ha et selvstendig ansvar for å kontrollere at de opplysningene tiltakshaver gir, er korrekte og fullstendige ut fra hva som er nødvendig for å kunne treffe en avgjørelse.

KU-prosessen munner ikke i seg selv ut i et vedtak om å tillate det planlagte tiltaket. Tillatelse til å gjennomføre vedtaket gis etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven eller andre sektorlover. Saksbehandlingen etter KU-bestemmelsene må samordnes med saksbehandlingen etter de andre lovene.

Siden KU-reglene trådte i kraft i 1990, er mer enn 220 større utbyggingstiltak utredet etter disse reglene. Det er de største utbyggingsprosjektene som omfattes av reglene – prosjekter med presumptivt stor samfunnsmessig, økonomisk og miljømessig betydning, jf. plan- og bygningsloven § 33-1.

KU-reglene i plan- og bygningsloven ble gjennom lovendring i 1995 tilpasset EUs Rådskdirektiv 85/337/EØF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger. Direktivet ble endret ved Rådskdirektiv 97/11/EØF. For å gjennomføre dette direktivet ble det vedtatt ny forskrift av 21. mai 1999 nr. 502.

Saksgang og tidspunkt for allmennhetens deltakelse

For enkelte typer tiltak, de som er listet opp i vedlegg I til KU-forskriften, skal tiltakshaver alltid utarbeide melding og konsekvensutredning. For tiltakene i vedlegg II skal tiltakshaver skriftlig legge fram opplysninger som er nødvendige for å ta stilling til konsekvensutredningsplikten. På grunnlag av disse opplysningene og av uttalelser fra regionale miljøvernmyndigheter, vurderer ansvarlig myndighet om tiltaket skal konsekvensutredes. Vurderingen skal bygges på miljøkriterier fastlagt i forskriftens § 4. Dersom tiltaket vurderes som ikke-utredningspliktig, skal begrunnelsen for dette, samt miljøvernmyndighetenes uttalelse, framgå av søknaden eller planforslaget, jf. KU-forskriften § 3.

På dette stadiet i prosessen foreligger ingen plikt til aktivt å informere allmennheten. Allmennheten har derfor få muligheter til å påvirke avgjørelsen av om det foreligger KU-plikt eller ikke.

For alle tiltak som utløser KU-plikt, skal det utarbeides en melding som skal gi en kort beskrivelse av tiltaket, av aktuelle alternative lokaliseringer, av tekniske løsninger og utforminger, og som skal beskrive problemstillinger i forhold til miljø, naturressurser og samfunn som er kjent på meldingstidspunktet. Meldingen skal alltid inneholde forslag til utredningsprogram, jf. KU-forskriften § 11 og Vedlegg III. Tiltakshaver sender meldingen til ansvarlig myndighet, jf. KU-forskriften Vedlegg I og II, kolonne II.

Ansvarlig myndighet sender meldingen på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legger meldingen ut til offentlig ettersyn i kommunen(e) der tiltaket søkes etablert. Fristen for merknader bør ikke settes kortere enn seks uker. Samtidig bør oppstart av eventuelt planarbeid bli gjort kjent, jf. plan- og bygningsloven §§ 27-1 nr. 30.

Ansvarlig myndighet fastsetter, på grunnlag av meldingen og høringsuttalelsene, et utredningsprogram for konsekvensutredningen, jf. plan- og bygningsloven § 33-4 og KU-forskriften § 6 og Vedlegg III.

Tiltakshaver utarbeider en konsekvensutredning i henhold til kravene stilt i utredningsprogrammet, jf. plan- og bygningsloven § 33-5 og KU-forskriften § 12 og Vedlegg IV.

Tiltakshaver sender konsekvensutredningen til ansvarlig myndighet som så sender utredningen på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og legger den ut til offentlig ettersyn. Frist for merknader bør ikke være kortere enn åtte uker.

Ansvarlig myndighet skal i samarbeid med tiltakshaver holde et offentlig møte i vertskommunen(e) for tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 33-6. Bare i særlige tilfeller kan offentlig møte utelates. Ansvarlig myndighet avgjør om utredningsplikten er oppfylt og utarbeider i tilfelle et sluttdokument, jf. plan- og bygningsloven §§ 33-6, 33-8 og KU-forskriften § 14.

Plan- og bygningsloven § 33-7 stiller krav om at det ikke kan treffes vedtak i saken før utredningsplikten er oppfylt, og at myndighetene skal ta konsekvensutredningen og uttalelsene til denne i betraktning ved behandlingen av avgjørelsen i saken.

Plan- og bygningsloven § 33-7 andre ledd krever at vedtaket i saken med begrunnelse skal offentliggjøres. Av begrunnelsen skal det framgå hvordan konsekvensutredningen med innkomne uttalelser har vært vurdert og hvilken

betydning disse er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativ og fastsetting av vilkår for å avbøte skadevirkninger mv.

Reglene om konsekvensutredninger gjelder bare ved fastsetting av nye tillatelser eller ved reviderte tillatelser ved endringer i virksomheten som er så omfattende at de i seg selv krever en konsekvensutredning.

Nærmere om innhold i melding, utredningsprogram og sluttdokument

Meldingen skal

- kort beskrive tiltaket,
- angi aktuelle alternative lokaliseringer,
- angi tekniske løsninger og utforminger,
- beskrive problemstillinger i forhold til miljø, naturressurser og samfunn som er kjent på meldingstidspunktet, og
- alltid inneholde forslag til utredningsprogram, jf. plan- og bygningsloven § 33-3 og KU-forskriften § 11 Vedlegg III.

Utredningsprogrammet skal

- beskrive aktuelle alternativer,
- avgrense hvilke problemstillinger som er vesentlige og som skal utredes, og
- fokusere på forhold som er relevante for vurderingen av om tiltaket bør gjennomføres, om valg mellom alternativer, om vurderingen av vilkår for eventuell gjennomføring, og om premisser for det videre planarbeidet og gjennomføringen.

Konsekvensutredningen skal

- svare på spørsmålene i utredningsprogrammet,
- være kortfattet, skrevet i lett forståelig språk og med gode illustrasjoner og kart, og
- være konsentrert om de spørsmålene som er beslutningsrelevante, jf. plan- og bygningsloven § 33-5 og KU-forskriften § 12 Vedlegg IV.

Sluttdokumentet skal

- oppsummere tiltakets konsekvenser slik de er kommet fram i KUen og høringsuttalelsene,
- angi hva ansvarlig myndighet anbefaler tiltakshaver å gjøre av fysiske tiltak for å avbøte eventuelle skader og ulemper som tiltaket kan medføre, og
- inneholde eventuelle pålegg til tiltakshaver om å gjennomføre nærmere undersøkelser og overvåkning, jf. plan- og bygningsloven §§ 33-6 og 33-8 og KU-forskriften § 14.

Kostnader

Tiltakshaver bærer kostnadene i forbindelse med konsekvensutredningsprosessen.

Tiltakshaver kan pålegges å dekke bl.a. grunneieres og andre interessertes utgifter til sakkyndig hjelp og liknende når det finnes rimelig, jf. plan-

og bygningsloven § 33-11. Avgjørelsen treffes av ansvarlig departement. Denne hjemmelen blir i praksis kun benyttet i spesielle tilfeller.

Muligheten til å få dekket kostnader som knytter seg til deltakelse i konsekvensutredningsprosessen, fremmer interessen og den reelle muligheten for berørte interessegrupper som ikke har store ressurser til disposisjon, til å delta i prosessen.

Tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger

Plan- og bygningsloven § 33-9 gjelder konsekvensutredninger for tiltak som kan ha miljøvirkninger i et annet land. Bestemmelsen tar sikte på å oppfylle internasjonale forpliktelser som følger av bl.a. FN/ECE konvensjonen om konsekvensutredninger av tiltak med grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo-konvensjonen) og Rådskonferensdirektiv 97/11/EF. Nærmere regler om saksbehandlingen i slike tilfeller ble innført ved forskriftsrevisjonen i 1999.

Prinsippet bak bestemmelsene er at hensynet til miljøvirkningene i et annet land skal likestilles med virkninger i eget land når det fattes beslutning om tiltakets gjennomføring. Dette innebærer bl.a. at allmennheten i Norge vil ha rett til å bli informert om og få muligheten til å påvirke konsekvensutredningsprosessen i andre land, så langt tiltaket kan få virkninger på norsk territorium.

12.3.2.3 Forurensningsloven

Oversikt

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6 har til formål å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, jf. § 1.

Forurensningsloven har to regelsett som begge statuerer en plikt til å informere allmennheten under saksbehandlingen: forskrift av 18. juni 1983 nr. 1328 om saksbehandlingen etter forurensningsloven (saksbehandlingsforskriften) og bestemmelsene i forurensningsloven §§ 13-15 om utarbeiding av konsekvensanalyser og offentliggjøring av disse i forbindelse med planlegging av tiltak som kan medføre store forurensninger. De sistnevnte reglene har i dag ingen praktisk betydning fordi de blir konsumert av KU-reglene i plan- og bygningsloven. Et unntak er § 14 første ledd. Denne bestemmelsen forutsetter at konsekvensanalysene som skal være offentlig tilgjengelige, kan man kreve innsyn i både hos myndighetene og hos tiltakshaver.

Saksbehandlingsforskriften gjelder nesten all saksbehandling etter forurensningsloven. Dette innebærer at den har en videre rekkevidde enn KU-reglene, og at den har selvstendig betydning ved siden av disse. Unntatt er saker som behandles etter særskilt forskrift, etter sektorlover som vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven, eller for saker som gjelder virksomheter på kontinentalsokkelen. Når det gjelder virksomheten på kontinentalsokkelen, blir imidlertid saksbehandlingsforskriften i praksis fulgt.

Reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven vil supplere forurensningsloven ved at store konsesjonssaker etter forurensningsloven ofte vil kreve en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Forhåndsvarsel

Etter saksbehandlingsforskriften § 3 skal forurensningsmyndigheten varsle «parter, berørte offentlige organer og andre» om saken før vedtak treffes. Varslingen skjer på ulike måter til de ulike gruppene. Skriftlig forhåndsvarsel skal sendes til vedkommende fylkesmann, fylkeskommune, kommune, helseråd, kjente organisasjoner som ivaretar berørte interesser, og til parter som på grunn av naboskap e.l. kan bli særlig berørt (§ 4). Med kjente organisasjoner menes først og fremst private interesseorganisasjoner som f.eks. de ulike miljøvernorganisasjonene.

Dersom avgjørelsen kan få betydning for en ubestemt krets av personer, skal forhåndsvarsel overfor disse skje ved offentlig kunngjøring (§ 5) samtidig med at sakens dokumenter legges ut til gjennomsyn for allmennheten (§ 6). Kunngjøringen skal inneholde et kort utdrag av de opplysningene som kreves i søknaden, opplyse om fristen for uttalelse, om hvem uttalelsen skal rettes til, og om hvor sakens dokumenter er gjort tilgjengelige for allmennheten. Etter forskriften § 7 kan forhåndsvarsel utelates

- dersom saken haster, slik at avgjørelse må treffes før uttalelse kan innhentes,
- dersom de saken gjelder, kjenner til saken fra før, og har hatt anledning til å uttale seg, og
- dersom varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

I Miljøverndepartementets kommentarer til forskriften, trykt i særtrykk av forskriften, blir det gitt uttrykk for at større forurensningssaker ikke i noe tilfelle kan haste slik at forhåndsvarsel kan sløyfes. I praksis blir de fleste søknadene kunngjort.

Forhåndsvarslet skal gi allmennheten mulighet til å uttale seg om saken. Fristen for å komme med uttalelser til søknaden skal ifølge forskriften ikke være kortere enn fire uker. Det er denne fristen som vanligvis blir benyttet.

Etter at innsigelser på søknaden er kommet inn og søkeren har hatt anledning til å kommentere disse, skal det ifølge Statens forurensningstilsyns interne saksbehandlingsprosedyre vurderes om det bør foretas befarings- og holdes offentlig møte med naboer og søker.

Underretning om vedtaket og begrunnelse

Etter saksbehandlingsforskriften § 10 skal, som hovedregel, bare partene i saken og berørte offentlige myndigheter underrettes om vedtaket. Dersom det er mange parter i saken, kan offentlig kunngjøring erstatte skriftlig underretning.

Etter det som opplyses av SFT, blir i praksis alle avgjørelser kunngjort. De som tidligere har uttalt seg i saken, mottar automatisk kopi av vedtaket.

Forurensningslovens saksbehandlingsforskrift krever at begrunnelsen opplyser om relevante regler og de fakta og hovedhensyn vedtaket er bygget på.

12.3.2.4 Petroleumsloven

Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) inneholder de overordnede hjemlene for konsesjonssystemet som regulerer norsk petroleumsvirksomhet. Med hjemmel i petroleumsloven er det gitt forskrifter til loven (petroleumsforskriften av 27.06.1997 nr. 653). I medhold av disse reglene kan det bl.a. tildeles tillatelser i tilknytning til undersøkelse, utvinning og transport av petroleum.

I medhold av petroleumsloven § 1-1 har staten eiendomsrett til de undersjøiske petroleumsforekomstene på norsk kontinentalsokkel. Denne retten danner igjen grunnlaget for offentligrettslig regulering av petroleumsvirksomheten. Av § 1-3 følger at ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten at tillatelse er gitt.

Nedenfor gis en oversikt over de ulike beslutningsprosessene etter petroleumslovgivningen og over hvilke regler om offentlig deltakelse som knytter seg til de ulike prosessene.

Plan- og bygningslovens konsekvensutredningsbestemmelser gjelder i hovedsak ikke petroleumssaker, siden loven bare gjelder ut til grunnlinjen. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes heller ikke av plan- og bygningsloven. Petroleumsloven inneholder derfor egne regler om konsekvensutredninger som også skal tilfredsstillende kravene i EU-direktivene, jf. nedenfor.

Undersøkelsestillatelse

Selskaper kan søke om undersøkelsestillatelser etter petroleumsloven § 2-1. En undersøkelsestillatelse gir rett til å foreta nærmere bestemte leteaktiviteter. Undersøkelsestillatelsen gir ingen eksklusiv rett til det geografiske området som er nevnt i konsesjonen, og ingen rett til alminnelig leteboring.

Petroleumsloven med tilhørende forskrifter inneholder ingen regler om offentliggjøring av søknad eller annen form for offentlige deltakelsesprosesser i tilknytning til forvaltningens behandling av søknader om undersøkelsestillatelse.

Åpning av nye områder

Før utvinningstillatelse kan gis, må området det skal bores i, være åpnet med sikte på tildeling av slik tillatelse. Vedtak om åpning av nye områder treffes av Stortinget. Et vedtak om å åpne et felt vil ikke være et enkeltvedtak, siden det ikke berører enkeltpersoners rettigheter eller plikter. Reglene omkring åpning av nye felt behandles derfor nedenfor under kap. 12.4.2.4.

Utvinningstillatelse

For områder som er åpnet, kan det gis tillatelse til utvinning av petroleum. Utvinningstillatelse gir en enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleum innenfor tillatelsens angitte område, jf. petroleumsloven § 3-3.

At et område er åpnet, og at det er adgang til å søke om utvinningstillatelse, skal vanligvis utlyses og kunngjøres i Norsk lysingsblad og i EF-tidende.

Petroleumsloven stiller derimot ikke særlige krav til offentlig deltakelse ved forvaltningens behandling av saker om utvinningstillatelser. Dette kan begrunnes med at det i forbindelse med en utvinningstillatelse som regel ikke er et spørsmål om utvinningstillatelse skal gis, men hvem som skal få den. Denne beslutningen vil ikke ha så stor samfunns- eller miljømessig betydning.

Plan for utbygging og drift

Før rettighetshaverne kan begynne utbygging av en petroleumforekomst, skal det utarbeides en plan for utbygging og drift (PUD), jf. petroleumsloven § 4-2.

Planen skal framlegges for og godkjennes av Olje- og energidepartementet. Beslutningsprosessene i denne forbindelse er nærmere regulert i petroleumsforskriften §§ 20, 21, 22, 22 a, 22 b og 22 c.

Disse reglene gjennomfører Rådskdirektiv 85/337/EØF om konsekvensutredninger, slik det er endret ved Rådskdirektiv 97/11/EF.

PUD skal inneholde en beskrivelse av utbyggingen og i de fleste tilfeller en konsekvensutredning. Departementet kan på nærmere vilkår gi fritak fra kravet om konsekvensutredning, jf. petroleumsforskriften § 22 b.

Beskrivelsen av utbyggingen skal redegjøre for økonomiske, ressursmessige, tekniske og miljø- og sikkerhetsmessige forhold ved utbyggingen. Konsekvensutredningen skal inneholde en redegjørelse for virkningene utbyggingen kan ha for nærings- og miljømessige forhold, for hva som kan gjøres for å redusere utslipp knyttet til utvinning, og for hvordan eventuelle skader og ulemper utbyggingen kan medføre, skal avbøtes.

Utbygger har ansvaret for utarbeidelse av konsekvensutredningen. Tilsvarende som for utarbeidelsen av konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, skal utbygger først utarbeide et forslag til utredningsprogram som endelig fastsettes av myndighetene.

Etter § 22 andre ledd skal forslaget til utredningsprogram sendes til uttalelse til berørte myndigheter og sentrale interesseorganisasjoner. Det samme skal konsekvensutredningen etter § 22 a fjerde ledd. Det skal i tillegg kunngjøres i Norsk lysingsblad at konsekvensutredningen er sendt på høring.

Petroleumsloven § 4-2 åpner for at departementet kan kreve framlagt fornyet eller endret plan for utbygging og drift av petroleumforekomster.

Tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum

For tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD) gjelder de samme saksbehandlingsprosedyrene som for PUD, jf. petroleumsloven § 4-3 og petroleumsforskriften §§ 28 og 29.

Petroleumsloven § 4-3 sier at tillatelse til anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD) gis for en bestemt periode og kan etter søknad forlenges.

Utslippstillatelse etter forurensningsloven

Utvinning av petroleum vil i de fleste tilfeller medføre forurensninger som det trengs konsesjon for etter forurensningsloven. Slik konsesjon vil kunne bli gitt etter søknad fra rettighetshaveren (operatøren) på feltet. Søknaden sendes normalt etter at petroleumsmyndighetene har godkjent PAD eller PUD. Søknaden må inneholde detaljerte opplysninger om de planlagte utslippene som ofte består av både olje og kjemikalier som benyttes under boring og produksjon. Operatøren må også legge fram og få godkjent risikoanalyser og planer for hvordan eventuelle akutte utslipp skal bekjempes. Saksbehandlingen følger de samme reglene som gjelder etter forurensningsloven ellers. Saksbehandlingsforskriften gjelder ikke for virksomhet på kontinental-sokkelen, jf. framstillingen ovenfor under kap. 12.3.2.3.

12.3.2.5 Fiskeoppdrettsloven

Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. regulerer oppdrettsvirksomhet i ferskvann og saltvann. Etter § 3 kreves det tillatelse fra fiskerimyndighetene for å bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr.

Etter § 5 skal det ikke gis konsesjon dersom anlegget vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr, volde fare for forurensning, eller har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljøet, til lovlig ferdsel eller til annen utnytting av området. Dette forutsetter at de ovennevnte forholdene må utredes. Dersom det er fare for forurensning, vil tiltaket kreve tillatelse etter forurensningsloven. Foruten den informasjonen som vil bli innhentet i forbindelse med saksbehandlingen etter forurensningsloven, er det i praksis lagt opp til et system hvor fylkesmannens miljøvernavdeling, som også behandler saken etter forurensningsloven, skal gi en uttalelse til fiskerimyndighetene om forholdet mellom anlegget og naturvern-, friluftslivs-, fisk- og viltinteressene.

Loven har ingen særlige regler for saksbehandlingen ved søknader om tillatelse etter loven. Ved at et oppdrettsanlegg som regel trenger konsesjon etter forurensningsloven, vil det innebære at man må gjennomføre deltakelsesprosesser. Ifølge veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til fiskeoppdrettsvirksomhet sendes konsesjonssøknaden til kommunen som kunngjør den og legger den ut til offentlig ettersyn. Veilederen er utarbeidet av Fiskeridirektoratet i samarbeid med flere andre statlige etater. Kommunen sender innspillene som er kommet inn, til fiskerimyndighetene og fylkesmannens miljøvernavdeling. Det foretas ikke ny høringsrunde etter at fylkesmannen har kommet med sin uttalelse.

For fiskeanlegg over en viss størrelse skal man vurdere om det skal gjennomføres konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Grensen for å vurdere dette er for flytende lokaliteter i sjø 48 000 m³ eller mer. Fram til i dag er ingen oppdrettsanlegg blitt konsekvensutredet. Etter det utvalget er kjent

med, er anlegg under 48 000 m³ en egnet størrelse for oppdrettsanlegg. Også slike anlegg kan ha ikke ubetydelige miljøvirkninger.

12.3.2.6 Energiloven

Energiloven av 29. juni 1990 nr. 50 regulerer produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi og har til formål å sikre at produksjon m.m. av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder ved at det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Disse hensynene vil legge føringer for hva som må utredes.

Loven har særlige saksbehandlingsregler for konsesjonsbehandling av elektriske anlegg (anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi med høy spenning).

Etter § 2-1 skal den som planlegger et elektrisk anlegg, gi Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et forhåndsvarsel før konsesjonssøknaden utformes. Forhåndsvarslet skal som hovedregel kunngjøres og sendes til offentlige organer til uttalelse.

Konsesjonssøknaden skal kunngjøres og legges ut til gjennomsyn i NVE, i de berørte kommunene og på annet høvelig sted i distriktet, jf. § 2-2. Kunngjøringen skal inneholde en beskrivelse av planene, opplysninger om hvor søknaden er utlagt og fristen for å uttale seg. Kunngjøringen skal skje i Norsk lysingsblad og i lokale aviser.

Det stilles ingen krav om at vedtaket skal gjøres kjent for allmennheten eller deler av denne. Det stilles heller ikke særlige krav til begrunnelse.

De fleste konsesjonene etter loven skal konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven.

12.3.2.7 Atomenergiloven

For å oppføre, eie eller drive atomanlegg kreves det konsesjon, jf. atomenergiloven § 4. Loven gir ikke allmennheten rett til å delta i beslutningsprosessen.

Etablering av atomanlegg vil måtte konsekvensutredes etter reglene i plan- og bygningsloven.

12.3.2.8 Vannressursloven

Lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf. § 1.

Paragraf 8 krever at vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller i sjøen, med enkelte unntak, skal ha konsesjon fra vassdragsmyndigheten. Vassdragsmyndigheten kan videre i forskrift eller i det enkelte tilfellet fastsette at tiltak utenfor vassdraget som kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag, må ha konsesjon.

Etter § 24 er hovedregelen at søknader om konsesjon til vassdragstiltak skal kunngjøres for søkerens regning. Paragrafens andre ledd åpner imidlertid for å unnlate kunngjøring dersom saken på annen måte kan bli fullsten-

dig opplyst, dersom det er klart at saken må utsettes etter § 22 (i påvente av en samlet plan for bruk eller vern av vassdrag for et større område), eller dersom søknaden klart må avvises. Forarbeidene (Ot.prp. nr. 39 (1998-99) kap. 9.9.4) understreker imidlertid at bestemmelsen bare kan komme til anvendelse når man er sikker på at saken er kommet til kunnskap hos dem som har interesse i saken.

Loven stiller ikke krav om at vedtak skal kunngjøres eller at særlige krav til begrunnelse skal gis.

Etter vannressursloven § 29 skal endringer i manøvreringsreglementet som gir adgang til å variere vannstanden eller vannføringen, sendes på høring etter forvaltningslovens regler om forskrifter og kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Vassdragsmyndighetene skal på søkerens kostnad holde offentlig møte om saken hvis ikke departementet fritar for dette.

12.3.2.9 Vassdragsreguleringsloven

Vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 definerer i § 1 vassdragsreguleringer som «anlæg eller foranstaltninger til regulering av et vassdrags vandføring, derunder ogsaa utvidelse eller forandring av ældre reguleringsanlæg». Vassdragsreguleringer krever konsesjon etter § 2.

Ifølge lovens § 6 skal søknad om konsesjon til vassdragsregulering legges ut til ettersyn på samme måte som for de ovennevnte lovene. Høringsfristen skal være minst tre måneder.

I likhet med energiloven stiller også vassdragsreguleringsloven krav om at søknaden skal sendes til organisasjoner, sammenslutninger mv. hvis interesser blir særlig berørt, jf. § 6.

De uttalelsene som kommer inn, skal forelegges søkeren, og når myndighetene finner grunn til det, skal søkerens nye anførsler også forelegges de interesserte til mulig uttalelse.

Dessuten har foruten grunneiere, rettighetshavere og kommuner, andre interesserte etter § 6 rett til å få dekket utgifter til nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp av søkeren i den grad det er rimelig. Departementet avgjør dette. Muligheten til å få dekket utgifter fremmer aktiv borgerlig deltakelse i vassdragsreguleringssaken.

Det er ingen krav til kunngjøring av vedtak eller til særlig begrunnelsesplikt.

De fleste vassdragsreguleringssakene vil kreve en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Denne skal være lagt ved søknaden om konsesjon.

12.3.2.10 Naturvernloven

Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 § 18 inneholder saksbehandlingsregler for etablering av verneområder etter loven. Etter første ledd skal vernemyndighetene utarbeide en melding som gjør rede for det påtenkte vernetiltaket og de følgene det antas å ha. Meldingen skal kunngjøres og så vidt mulig gjøres kjent for grunneiere og rettighetshavere ved brev. Når vernetiltaket er utarbeidet, skal det kunngjøres i Norsk lysingsblad og i minst to aviser, og leg-

ges ut til offentlig ettersyn. Også her bør grunneiere og rettighetshavere underrettes ved brev. Fristen for å komme med uttalelse skal være minst seks uker fra kunngjøringen.

Naturvernloven § 18 skiller seg fra de lovene som er beskrevet ovenfor ved at forslag til vedtak (vernetiltak) skal sendes på høring. I lovene som er beskrevet ovenfor, finnes det ingen tilsvarende krav.

Naturvernloven § 19 krever at vedtak om vern skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og i flere aviser i distriktet. Vedtaket skal også meddeles eieren, brukeren og vedkommende kommune direkte.

Enkelte større vernetiltak under naturvernloven vil også kreve en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

12.3.2.11 Kulturminneloven

Kulturminneloven av 09. juni 1978 nr. 50 § 22 inneholder bestemmelser om saksbehandlingen i forbindelse med fredning av kulturminner. Disse bestemmelsene er identiske med dem en finner i naturvernloven § 18, jf. ovenfor under kap. 12.3.2.10.

12.3.2.12 Fjelloven

Lov av 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) regulerer administrasjonen av statsallmenningene. Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttingen av retter og lunnender i statsallmenningen. Lovens § 10 som fastsetter regler om saksbehandling i fjellstyrene, viser til forvaltningsloven. Det er i tillegg gitt en forskrift om forhåndsvarsel og melding av fjellstyrevedtak. Etter denne forskriften avgjør fjellstyret selv om forhåndsvarsel skal gis skriftlig eller ved forsvarlig, offentlig kunngjøring. I særlige tilfeller kan fjellstyret varsle muntlig. Fristen for å uttale seg skal ikke være kortere enn en uke.

12.3.2.13 Skogbruksloven

Lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern har til formål å fremme skogproduksjon, skogreising og skogvern.

Etter § 32 kan Landbruksdepartementet bestemme at et skogsområde skal anses som såkalt verneskog. Før slikt vedtak treffes, skal forslaget sendes til kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Forslaget skal også kunngjøres og legges ut til ettersyn i de aktuelle kommunene. Nærmere regler for hvordan dette gjøres, og om eventuelle uttalelser skal rettes til kommunen eller departementet, sier bestemmelsen ingenting om.

Med hjemmel i skogbruksloven er det gitt en forskrift av 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål. Ifølge denne forskriften krever bygging av nye landbruksveier og ombygging av eksisterende veier tillatelse fra kommunen. Ved vurderingen skal det bl.a. legges vekt på de miljømessige konsekvensene som bygging og bruk av veien vil ha for naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv. Veier på over 15 kilometer skal konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven.

Forskriften stiller krav om at ulike miljøfaglige sektormyndigheter får uttale seg i saken, men stiller ikke krav om at allmennheten skal få anledning til å delta i beslutningsprosessen.

12.3.2.14 Nydyrking

Forskrift av 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking krever at tiltakshaver skal utarbeide en plan for nydyrking som skal godkjennes av kommunen.

Med nydyrking menes ifølge forskriften § 3 fulldyrking og overflatedyrking av jord. Gjenoppdyrking av jordbruksareal som har ligget unyttet i over 30 år, regnes som nydyrking. Med fulldyrking menes rydding og bryting til vanlig pløyedybde slik at arealet kan nyttes til åkervekster eller til eng og beite som kan fornyes ved pløying. Med overflatedyrking menes rydding og sletting av overflaten slik at maskinell høsting er mulig.

Ved vurdering av om planen skal godkjennes, skal det legges vekt på hensynet til miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner og landskapsbildet. Det skal dessuten legges vekt på å sikre driftsmessig gode løsninger.

Forskriften stiller enkelte krav til saksbehandlingen. Det skal innhentes de uttalelsene som er nødvendige. Regionale kulturminnemyndigheter skal gis anledning til å uttale seg. Det samme gjelder Samisk kulturminneråd der det er aktuelt. Fylkesmannen skal gis anledning til å uttale seg når nydyrkingen kan berøre vesentlige miljøverdier.

Det stilles derimot ingen krav om at andre interessegrupper eller allmennheten skal få muligheten til å uttale seg.

Dersom nydyrkingen gjelder et areal på over 200 dekar, skal det under visse forutsetninger foretas en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, jf. KU-forskriften § 4.

12.3.3 Gjeldende rett knyttet til produkter

Oversikt

Produkter som kan ha negative miljøeffekter, er et sentralt område for miljøvernarbeidet i dag. Tiltak som benyttes, er alt fra forbud mot distribusjon og bruk av et produkt, pålegg om omsetningsavgift, konkrete krav til produktgenskapene eller krav om produktmerking. Tiltakene vedtas enten ved lov eller forskrift, siden de vil gjelde en type produkter uavhengig av produsent eller hvem som er importør, og dermed være bindende for en ubestemt krets av personer. Om deltakelse i disse beslutningene vises til kap. 12.4. Allmennhetens rett til produktinformasjon generelt behandles i kap. 9.3.

I tillegg til disse virkemidlene finnes det enkelte produkter som er forbudt omsatt, med mindre man har offentlig godkjenning. På miljøområdet gjelder dette utsetting av genmodifiserte organismer etter genteknologiloven, genmodifiserte næringsmidler etter næringsmiddeloven og plantevernmidler etter plantevernmiddeloven. I tillegg inneholder produktkontrolloven en fullmakt til å innføre slike ordninger. På grunnlag av et EU-direktiv er en godkjenningsordning for biocider under utarbeidelse.

Produktkontrolloven

Produktkontrolloven har til formål å forebygge at produkter medfører helse- eller miljøskader.

Paragraf 4 åpner for å lage bestemmelser om at et produkt ikke kan tilvirkes, innføres eller omsettes uten godkjenning. Paragraf 7 inneholder enkelte bestemmelser om saksbehandlingen i slike tilfeller, men det finnes ikke krav om at man skal la allmennheten delta i denne beslutningsprosessen. Fram til i dag er det ikke etablert slike godkjenningsordninger, jf. ovenfor om biocider.

Genteknologiloven

Lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) gjelder framstilling og bruk av genmodifiserte organismer. Genmodifiserte organismer defineres i lovens § 4 som mikroorganismer, planter og dyr hvor den genetiske sammensetningen er endret ved bruk av gen- eller celleteknologi. Et sentralt element i definisjonen er at det er snakk om levende organismer. Det vil si at produkter som er laget av genmodifiserte organismer, men som ikke selv er formeringsdyktige, faller utenfor lovens rekkevidde. Matvarer laget av genmodifisert mais eller soya er f.eks. ikke omfattet av godkjenningsordningen etter loven. Bruken av slike produkter reguleres av andre lover. Når det gjelder næringsmidler som inneholder genmodifiserte ingredienser, vil de være regulert av lov om tilsyn av næringsmidler, jf. kap. 12.3.3.

Loven stiller krav om melding og offentlig godkjenning av innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer (GMO). For utsetting av GMOer er godkjenning obligatorisk (§ 10), mens det for innesluttet bruk kan kreves godkjenning (§ 7).

Utsetting av genmodifiserte organismer kan bare godkjennes når det ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger. Ved avgjørelsen skal det dessuten legges vesentlig vekt på om utsetting har samfunnsmessig nytteverdi og om den er egnet til å fremme en bærekraftig utvikling. For at myndighetene skal få et grunnlag for å vurdere om disse vilkårene er oppfylt, stilles det krav om at søkeren skal utarbeide en konsekvensutredning. Hva denne utredningen skal inneholde, framgår av forskrift til loven. Det stilles således ikke noen krav om å utarbeide et utredningsprogram som skal godkjennes av myndighetene. Bestemmelsen om konsekvensutredninger inneholder heller ingen regler om allmennhetens deltakelse.

Genteknologiloven pålegger ikke forvaltningsmyndighetene å sikre offentlig deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder godkjenning av GMOer. Genteknologiloven § 13 sier imidlertid at godkjenningsmyndigheten kan bestemme at det skal gjennomføres en offentlig høring. Ønsket om å få belyst særskilte samfunnsmessige eller etiske spørsmål, eller å gi grupper og organisasjoner som representerer forskjellige interesser, anledning til å uttale seg, er ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 8 (1992-93) s. 943) relevante momenter ved vurderingen. Beslutning om at høring gjennomføres, skal kunngjøres, jf. § 13. Utover dette stilles det ikke krav til hvordan en eventuell høring skal gjennomføres.

Etter det som opplyses blir alle søknader om utsetting av genmodifiserte organismer sendt på høring. Genteknologiloven stiller ingen krav til at et eventuelt vedtak om godkjenning skal kunngjøres eller særlige krav til begrunnelsen av vedtaket.

Både til godkjenningssøknaden og konsekvensutredningen stilles det krav om at faguttrykk skal defineres eller forklares. Søknaden og utredningen skal videre inneholde et sammendrag som er skrevet i et forståelig språk (konsekvensutredningsforskriften av 20. august 1993 nr. 816 § 3-1 og forskrift av 11. februar 1994 nr. 126 om meldeplikt eller godkjenning ved innesluttet bruk av genmodifiserte organismer § 3-4).

I tilfeller hvor en GMO er søkt godkjent i et annet EU-land, blir en eventuell anbefaling sendt til Kommisjonen. Kommisjonen distribuerer søknaden til alle EØS-land. Norge har da 60 dager til komme med foreløpige kommentarer til søknaden. Saksbehandlingsrutiner for disse sakene er utarbeidet av Miljøverndepartementet. Ifølge disse rutinene skal sakene sendes på høring i denne perioden. Dette gjøres ved at Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn utarbeider et faktaark som sendes på høring og kunngjøres. Dersom produktet godkjennes i EU, vil godkjenningen kunngjøres i Norsk lysningsblad. Norske myndigheter kan beslutte å forby eller begrense innføring av et produkt som innebærer risiko for miljø eller helse, eller for øvrig anses å være i strid med genteknologiloven. Dette må i tilfelle gjøres umiddelbart etter EUs beslutning om godkjenning. Et forbud fastsettes ved forskrift. Saksbehandlingsrutinene sier ikke noe om at saken sendes på ny høring på dette stadiet.

Næringsmiddeloven

Lov om tilsyn med næringsmidler mv. (næringsmiddeloven) av 19. mai 1933 nr. 3 regulerer alle typer varer som er bestemt for menneskelig konsum, herunder også næringsmidler som inneholder genmodifiserte organismer eller er produsert på grunnlag av disse. Legemidler er ikke omfattet. Loven gir myndigheten kompetanse til å regulere og føre tilsyn med produksjon, transport, eksport og import av næringsmidler.

Loven har hjemmel til å etablere godkjenningsordninger for bestemte typer næringsmidler. Den generelle forskriften av 08. juli 1983 nr. 1252 om produksjon og frambud mv. av næringsmidler § 16a krever at all omsetning og markedsføring av genmodifiserte næringsmidler skal godkjennes. Disse reglene gir ikke allmennheten rett til å delta i beslutningsprosessene.

Plantevernmidelloven

Lov om plantevernmidler av 5. april 1963 nr. 9 forbyr omsetning og næringsmessig bruk av plantevernmidler før det er offentlig godkjent. Nærmere bestemmelser om vilkårene for godkjenning finnes i forskrift av 23. februar 1999 nr. 166.

Forskriften sier bl.a. at Statens landbrukstilsyn skal gi godkjenningen, og at det er Råd for plantevernmidler som skal gi landbrukstilsynet råd i godkjenningssaker. Rådet er sammensatt av representanter oppnevnt av Landbruks-

departementet, Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Statens næringsmiddeltilsyn.

Plantevernloven med forskrifter har ingen bestemmelser om plikt for forvaltningen til å informere allmennheten eller den berørte delen av denne i forbindelse med saker om godkjenning.

12.3.4 Internasjonale regler

Sentrale internasjonale regelverk vedrørende deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til enkeltvedtak, er Espoo-konvensjonen, Århus-konvensjonen og Cartagena-protokollen. De to sistnevnte konvensjonene er ennå ikke gjennomført i norsk rett.

Espoo-konvensjonen har regler om konsekvensutredninger av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger. Konvensjonen er gjennomført ved KU-reglene i plan- og bygningsloven.

Århus-konvensjonen art. 6 inneholder bestemmelser om allmennhetens rett til å delta i beslutninger vedrørende bestemte aktiviteter. Hvilke bestemmelser dette gjelder, framkommer av vedlegg I til konvensjonen. Dette er aktiviteter og tiltak som gjelder ulike typer industrianlegg og andre større inngrep i naturen. Artikkel 6 nr. 11 oppfordrer statene til å gjennomføre deltakelsesprosedyrer også ved godkjenning av genmodifiserte organismer.

Artikkel 6 stiller en rekke krav til den offentlige beslutningsprosessen i slike saker. Nedenfor er en oversikt over hovedelementene i bestemmelsen:

- Allmennheten skal informeres på en hensiktsmessig måte tidlig i beslutningsprosessen om den foreslåtte aktiviteten og den videre saksbehandlingen.
- Prosedyren for allmennhetens deltakelse skal innbefatte rimelige tidsrammer i de ulike fasene.
- Allmennhetens deltakelse skal skje på et tidlig tidspunkt når alle alternativer er åpne og allmennhetens deltakelse kan skje på en effektiv måte.
- Framtidige søkere bør oppmuntres til å identifisere den berørte delen av befolkningen.
- Allmennheten skal etter begjæring ha rett til å få granske, vederlagsfritt og så snart den blir tilgjengelig, all foreliggende informasjon.
- Allmennheten skal ha mulighet til å komme med kommentarer, opplysninger, analyser eller synspunkter som er relevante i forhold til den foreslåtte aktiviteten.
- Myndighetene skal sikre at det i beslutningen tas hensyn til resultatet av allmennhetens deltakelse.
- Kravene ovenfor skal også gjelde når en på ny vurderer eller oppdatering av de driftsmessige betingelsene for en slik aktivitet.

Cartagena-protokollen har en bestemmelse om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder genmodifiserte organismer, jf. art. 23 nr.2:

«Partene skal i samsvar med sine respektive lover og forskrifter ta publikum med på råd i beslutningsprosessen for levende, modifiserte organismer, og skal gjøre utfallet av sine beslutninger tilgjengelig for publikum, samtidig som fortrolige opplysninger behandles som forutsatt i artikkel 21.»

12.3.5 Utvalgets vurderinger

12.3.5.1 Innledning

Som framstillingen ovenfor viser, finnes det et omfattende regelverk om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser som leder fram til enkeltvedtak. På flere områder hvor det i dag ikke er plikt til å gi allmennheten rett til å delta, gjøres det likevel i praksis. I enkelte sammenhenger kan det være et problem at myndighetene ikke følger opp de pliktene som faktisk foreligger.

12.3.5.2 Krav i Århus-konvensjonen art. 6 i forhold til norsk rett

Som nevnt stiller Århus-konvensjonen art. 6 krav om allmennhetens deltakelse ved visse aktiviteter som kan ha negative miljøvirkninger. De primære instrumentene for å oppfylle denne artikkelen, er plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger og forurensningsloven. Enkelte av de andre sektorlovene vil på noen områder også spille en rolle. Genteleknologiloven vil være det rette instrumentet for gjennomføringen av kravet i art. 6 nr. 11, jf. nedenfor.

I forbindelse med EUs implementering av Århus-konvensjonen blir det nå i EU gjort et omfattende utredningsarbeid for å se på om det er behov for eller om det er ønskelig med endringer i eksisterende EU-regelverk på området. Resultatet av dette arbeidet vil muligens kunne medføre ytterligere behov for endringer også i norsk regelverk.

Konsekvensutredningsreglene i plan- og bygningsloven

De fleste aktivitetene som er omfattet av Århus-konvensjonen art. 6, faller inn under reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Enkelte tiltak vil også falle inn under reglene om konsekvensutredninger i petroleumsloven. Kravene art. 6 stiller til allmennhetens deltakelse, er i all hovedsak gjennomført ved de norske KU-reglene.

Kravet i art. 6 nr. 10 synes imidlertid ikke KU-reglene å oppfylle fullt ut. Bestemmelsen krever at deltakelsesprosesser også skal gjennomføres i forbindelse med at myndighetene på ny vurderer eller oppdaterer de driftsmessige betingelsene for virksomheten.

De norske KU-reglene gjelder bare for endringer i driften som er så store at de i seg selv fordrer en konsekvensutredning. Revidering av eksisterende tiltak krever ingen konsekvensutredning, og dermed stilles det heller ingen krav til deltakelsesprosedyrer. Rett til deltakelse ved revidering av eksisterende tiltak har man derfor i dag bare i den grad dette følger av sektorlovgivningen. I dag er det bare forurensningsloven som stiller krav om at man ved revisjon av tillatelser skal gjennomføre en saksbehandling som sikrer allmennhetens rett til deltakelse. Vannressursloven inneholder krav til saksbehandlingen i relasjon til visse former for endringer. Ikke for alle tiltak som konsekvensutredes, er det aktuelt med revisjon av tillatelsen. Dette gjelder f.eks. veiutbygginger. Ut fra det utvalget erfarer, er revisjon først og fremst aktuelt i relasjon til vedtak truffet i medhold av følgende lover:

- energiloven,

- vassdragsreguleringsloven,
- vannressursloven,
- atomenergiloven,
- petroleumsloven, og
- fiskeopprettelsesloven.

Et krav om åpenhet i saksbehandlingen i tilknytning til revisjon av tillatelser bør etter utvalgets mening for det første gjelde i de tilfellene hvor det snakk om å gi ny konsesjon i tilfeller hvor konsesjonen er tidsbegrenset. De fleste lovene ovenfor opererer med tidsavgrensede konsesjoner. Kravene bør også gjelde ved endringer i konsesjonsvilkårene. I saker som gjelder ubetydelige endringer i konsesjon eller tillatelse, kan etter utvalgets forslag reglene om deltakelse fravikes.

Kravene til saksbehandlingen bør ikke være så omfattende som de som følger av KU-reglene. KU-reglene er formulert med tanke på oppstart av nye aktiviteter og passer således relativt dårlig for eksisterende aktiviteter. Utvalgets forslag til bestemmelse omfatter de sentrale elementene i Århus-konvensjonen art. 6.

Århus-konvensjonen stiller ikke eksplisitte krav til å utrede miljøkonsekvensene – framskaffe miljøopplysninger – ved en omgjøring eller fornyet behandling. Dette i motsetning til KU-reglene som stiller omfattende krav til å framskaffe miljøopplysninger. Utvalgets forslag følger Århus-konvensjonens avgrensning og stiller ikke krav til å framskaffe miljøopplysninger.

Konvensjonen stiller ikke krav til når omgjøring eller fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser skal finne sted, men stiller krav til allmennhetens deltakelse når revisjon foretas i medhold av nasjonal lovgivning. Utvalget har ikke vurdert behovet for lovendringer for å utvide plikten til omgjøring eller fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser, siden dette ikke kreves av Århus-konvensjonen.

I enkelte tilfeller vil «driftsmessige betingelser» som nevnt i Århus-konvensjonen art. 6, kunne komme til uttrykk gjennom kommunale planer. Dette gjelder særlig der det er aktuelt med endret bruk av arealer/installasjoner, eller utvidelser av eksisterende virksomhet som medfører økt arealbruk. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette, siden det behandles av planlovutvalget. Planlovutvalget ble satt ned av regjeringen i oktober 1998 og skal avgi en foreløpig innstilling ved utgangen av 2000 og sin endelige innstilling to år senere.

Utvalget foreslår at prinsippet om at allmennheten skal ha rett til å delta i saker om omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser i tilknytning til tiltak som er av en slik art at de faller inn under KU-reglene, bør tas inn i plan- og bygningsloven kap. VII-a. De nærmere presiseringene av kravene til deltakelse bør inngå i KU-forskriften. Ved utarbeidelsen av disse forskriftene må man se hen til kravene i Århus-konvensjonen art. 6 og til utvalgets overordnede vurderinger i kap. 12.2.

Det må også sørges for at tilsvarende regler blir tatt inn i petroleumslovgivningen for tiltak som skal konsekvensutredes etter dette regelverket. Utvalget har ikke tatt stilling til hvor i petroleumslovgivningen det er hensiktsmessig å plassere et slikt krav.

Forurensningsloven

De fleste tiltakene som er omfattet av Århus-konvensjonen art. 6, vil også kreve tillatelse etter forurensningsloven. Utenfor forurensningsloven faller f.eks. bygging av veier, havner, høyspentmaster og atomanlegg. Også forurensningslovens saksbehandlingsregler vil i det alt vesentlige oppfylle kravene i konvensjonen. Forurensningsloven oppfylder også kravet i Århus-konvensjonen art. 6 nr. 10 om å sikre allmennhetens rett til deltakelse også når myndighetene vurderer eller oppdaterer de driftsmessige betingelsene for virksomheten, jf. saksbehandlingsforskriften § 1, jf. forvaltningsloven § 18.

Det er imidlertid et par punkter hvor det er ønskelig at allmennhetens rettigheter kommer ennå klarere til uttrykk. For det første mener utvalget at kravet i art. 6 nr. 8 om at det skal sikres at det i beslutningen tas behørig hensyn til resultatet av den allmenne deltakelsen, bør komme klarere til uttrykk i saksbehandlingsforskriften.

Til sammenlikning kan det nevnes at for tiltak som skal konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven, stiller § 33-7 krav om at man i begrunnelsen av vedtaket skal informere om hvordan konsekvensutredningen med innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det å stille slike krav er etter utvalgets mening en god måte å sikre at innspillene blir vurdert. Tilsvarende krav finnes ikke i forurensningslovens regler. Forurensningslovens saksbehandlingsforskrift krever at det opplyses om relevante regler og om de fakta og hovedhensyn vedtaket er bygd på. Gjennom å lese en slik begrunnelse vil man til en viss grad indirekte kunne se hvorvidt de synspunktene som har kommet fram under konsekvensutredningsprosessen, er blitt tillagt vekt.

Utvalget mener at det i de forurensningssakene som er så store at de vil falle inn under Århus-konvensjonen art. 6, ville ha vært ønskelig at det i begrunnelsen i større grad uttrykkelig vises til hvordan de innkomne uttalelsene har vært vurdert. Utvalget foreslår derfor en endring i saksbehandlingsforskriften § 10. Forslaget er avgrenset til å omfatte saker med vesentlig samfunnsmessig og miljømessig betydning. Forslaget er ikke ment å innebære at hver enkelt uttalelse skal kommenteres, men at det skal vises til hovedtrekkene i de uttalelsene som er kommet inn, og hvordan disse er blitt vurdert.

For det andre mener utvalget at prinsippet i Århus-konvensjonen art. 6 nr. 9 som krever at allmennheten umiddelbart blir informert om beslutningen, bør komme klarere til uttrykk i saksbehandlingsforskriften. I saker etter forurensningsloven blir dette gjort i praksis, men uten at det er krav om det i saksbehandlingsforskriften. IPPC-direktivet, som er gjennomført i norsk rett ved forurensningsloven, krever at vedtak gjøres tilgjengelige for offentligheten. Utvalget foreslår derfor mindre endringer i saksbehandlingsforskriften § 10, slik at gjeldende praksis klarere kommer til uttrykk. Forslaget går ut på å likestille berørte interessegrupper med parter og berørte organer. Berørte interessegrupper vil typisk være lokale velforeninger og lokallag av relevante, frivillige organisasjoner. I saker av regional eller nasjonal betydning vil også regionale og nasjonale, frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner være omfattet.

I tillegg foreslår utvalget at vilkåret for å gjennomføre offentlig kunngjøring endres fra å omfatte saker «med mange parter» til saker «av bred samfunnsmessig interesse». Etter utvalgets syn kan det være ønskelig med offentlig kunngjøring også i saker hvor det ikke er mange «parter» i forvaltningslovens forstand, men hvor saken er av bred samfunnsmessig betydning. Denne endringen vil trolig ikke innebære behov for vesentlige endringer i praksis.

Genmodifiserte organismer

Problematikken omkring framstilling og bruk av genmodifiserte organismer er blitt svært aktuell de siste årene. Det blir sett på som en helse- og miljømessig viktig oppgave å ha kontroll med framstilling og bruk av GMOer. Det er derfor viktig med åpenhet i forbindelse med offentlige beslutningsprosesser knyttet til GMOer.

Århus-konvensjonen art. 6 nr. 11 pålegger som nevnt traktatpartene å anvende konvensjonens bestemmelser om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser også for tilsiktet utsetting av GMOer til miljøet «i den grad det er praktisk mulig og hensiktsmessig». Bestemmelsen inneholder en del uklarheter som gjør det vanskelig å fastlegge hvor omfattende plikten er. Signatarstatene til konvensjonen har satt i gang arbeid med å utrede hvordan denne plikten kan gis et mer konkret innhold.

Slik art. 6 nr. 11 er formulert, vil reglene i genteknologiloven § 13 trolig være tilstrekkelig for å oppfylle kravene i Århus-konvensjonen.

Utvalget finner det imidlertid ønskelig og i tråd med Århus-konvensjonens ånd og prinsipper å lovfeste en rett for allmennheten til å delta i beslutningsprosesser under genteknologiloven.

Utvalget foreslår derfor en endring av genteknologiloven § 13. Bestemmelsen slår fast hovedprinsippene for deltakelsen. Bestemmelsen har fått samme utforming som forslaget til endring i plan- og bygningsloven. Utvalget har ikke fremmet forslag om å ta inn en forskriftshjemmel. Dersom det vurderes som ønskelig at det gis mer utdypende bestemmelser om saksbehandlingen på forskriftsnivå, må det sørges for at det tas inn en hjemmel som sikrer dette.

12.3.5.3 Andre endringer

I tillegg til de foreslåtte endringene knyttet til Århus-konvensjonen, kan det være ønskelig med en styrking av allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutninger om enkeltvedtak på andre områder.

På en rekke områder eksisterer det i dag praksis som sikrer allmennheten rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser. Dette er positivt, men utvalget mener at det bør vurderes om disse rettighetene i større grad bør komme til uttrykk i lov eller forskrift.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindahl, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, har imidlertid ikke funnet det formålstjenlig å fremme konkrete forslag til saksbehandlingsregler på områder som faller utenfor det som kreves av Århus-konvensjonen. En grundig gjennomgang av hvilke

offentlige beslutningsprosesser allmennheten bør få delta i, bør gjennomføres i samarbeid med de ansvarlige sektormyndighetene. Det er i tråd med prinsippet om sektorintegrasjon av miljøvernet at sektormyndighetene tar et ansvar for denne vurderingen.

De ulike sektormyndighetene vil dessuten være de nærmeste til å vurdere om de treffer beslutninger som allmennheten vil kunne ha en berettiget interesse i å få delta i, og til å vurdere hvordan saksbehandlingen bør reguleres for å sikre at allmennhetens rett til å delta blir ivaretatt på en god måte. Ved vurderingen bør det legges vekt på de overordnede vurderingene i kap. 12.2. Utvalgets forslag til endringer i genteknologiloven og plan- og bygningsloven kan tjene som eksempler.

Et samlet utvalg vil likevel peke på enkelte eksempler på områder hvor det bør vurderes om det kan være behov for å styrke lovverket.

Et område hvor det i dag ikke stilles krav til allmennhetens deltakelse, er næringsmiddelovens godkjenningsordning for næringsmidler som inneholder genmodifiserte ingredienser. I St.meld. nr. 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet, kap. 7.2.4, understrekes behovet for og ønsket om forbrukerdeltakelse i beslutningsprosessene:

«Det er viktig å være lydhør overfor stadig mer kompetente og aktive forbrukere. Det er behov for å sikre gode kanaler for forbrukerdeltakelse, noe som blir et sentralt element i arbeidet med å opprettholde god kommunikasjon og tillit. Ut over formell representasjon, vil myndighetene bidra til aktiv forbrukerdeltakelse gjennom uformelle drøftinger, prosjektsamarbeid, konferanser, høringer mv.»

Et naturlig ledd i denne politikken ville være å sikre allmennheten en rett til å delta i saksbehandlingen knyttet til godkjenning av genmodifiserte matvarer.

Beslutningene knyttet til nydyrking og til bygging av landbruksveier er to andre områder hvor det kan være ønskelig med sterkere rettigheter for allmennheten. Man kan også vurdere om det kan være ønskelig med en hjemmel for å stille krav til saksbehandlingen dersom det innføres godkjenningsordninger etter produktkontrollloven § 7. Et annet eksempel er saksbehandlingen knyttet til tildelingen av undersøkelsestillatelser etter petroleumsloven § 2-1.

Også på områder hvor det i dag finnes saksbehandlingsregler, er det ønskelig med forbedringer.

Et punkt hvor det kan vurderes om det er behov for å styrke eksisterende regler, er kravene til begrunnelse av vedtak. I den grad saker som følger sektorlovgivningen, ikke også omfattes av forurensningsloven eller KU-reglene, vil det være forvaltningsloven § 25 som stiller krav til begrunnelsen av vedtaket. Kravene i forvaltningsloven § 25 tar utgangspunkt i partens behov for informasjon. Gjeldende regelverk må bare gjengis i den grad parten ikke kjenner det. Begrunnelsen skal nevne de faktiske forholdene, men dersom parten selv har beskrevet dem eller de framkommer i et dokument som er gjort kjent for parten, er det tilstrekkelig med en henvisning til det. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen. I tillegg bør de hovedhensynene nevnes som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn. Det følger ikke av § 25 noe krav om å vise hvordan man

har vurdert innspill fra allmennheten. Det fokuset som forvaltningsloven § 25 har, synes ikke å være tilfredsstillende ut fra allmennhetens behov.

Et annet eksempel på en bestemmelse som utvalget mener bør vurderes kritisk, er vannressursloven § 24. Paragrafens andre ledd åpner for å unnlate kunngjøring dersom saken på annen måte kan bli fullstendig opplyst, dersom det er klart at saken må utsettes etter § 22 (i påvente av en samlet plan for bruk eller vern av vassdrag for et større område), eller dersom søknaden klart må avvises. Bestemmelsens første alternativ synes å ta som utgangspunkt at formålet med kunngjøring er å få saken så godt opplyst som mulig. Utvalget peker på at hensynet til å sikre sakens opplysning, bare er én av begrunnelsene for åpenhet i saksbehandlingen. Åpenhet har også en egenverdi ut fra et demokratisk perspektiv. Selv om det aktuelle forvaltningsorganet vurderer saken som tilstrekkelig opplyst, kan det være grupper i befolkningen som ikke er enig i dette. Dette hensynet tar ikke unntaksbestemmelsen høyde for. Forarbeidene (Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) kap. 9.9.4) understreker imidlertid at bestemmelsen bare kan komme til anvendelse når man er sikker på at saken er kommet til kunnskap hos dem som har interesse i saken. En tolkning i tråd med denne uttalelsen vil i større grad fremme allmennhetens interesser. Etter utvalgets mening bør retten til å delta i beslutningsprosesser komme så klart som mulig til uttrykk i lovverket. Utvalget mener derfor at nødvendigheten av denne unntakshjemmelen bør revurderes.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Foss og Vevatne, viser til at Århuskonvensjonens annen pilar omhandler allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Disse medlemmene anser ikke at sektormyndighetene er de nærmeste til å vurdere om de treffer beslutninger som allmennheten har en berettiget interesse av å få delta i. Tilgang til informasjon og rett til å delta i beslutninger er en forutsetning for å kunne påvirke myndighetene.

Disse medlemmene foreslår at det lovfestes en rett til å delta i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet.

Disse medlemmene er enig i behovet for å gjennomgå sektorlovgivningen slik at allmennhetens rett til deltakelse i beslutninger knyttet til tiltak med virkninger for miljøet, fastslås og styrkes. Disse medlemmene støtter følgelig utvalgets forslag til endring av bestemmelsene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven, genteknologiloven og endring i forskrift til forurensningsloven.

Disse medlemmene peker på at mange lover med stor betydning for miljøet ikke er omfattet av de endringene utvalget foreslår. Blant disse lovene kan nevnes fjelloven, skogbruksloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, fiskeoppdrettsloven, petroleumsloven (der det ikke stilles særlige krav til at allmennheten skal kunne delta i beslutninger om utvinningstillatelser), energiloven og atomenergiloven. Disse medlemmene peker også på at kommunale beslutninger med betydning for miljøet som ikke omfattes av kravet til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, heller ikke er omfattet.

Disse medlemmene ser det som avgjørende at det i en lov om retten til miljøopplysninger, som skal være en brukslov og et verktøy for allmennheten, nå

tas inn en egen generell bestemmelse som gir allmennheten rett til deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet.

Utvalgets medlemmer Andersen og Lindahl støtter intensjonen bak lovbestemmelsen foreslått av Foss og Vevatne, men ikke utformingen av det konkrete forslaget slik det foreligger.

12.3.5.4 Rettstekniske vurderinger

Et alternativ til å ta inn bestemmelser i de ulike sektorlovene er å lage generelle bestemmelser i lov om retten til miljøopplysninger om allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser som har stor betydning for miljøet, og å ta inn henvisningsbestemmelser i sektorlovene. Fordelen med generelle regler er at man slipper å ha tilsvarende regler i mange regelverk. På den annen side vil generelle regler kreve at det lages presiserende bestemmelser i tilknytning til de ulike regelverkene og fare for dobbeltregulering. Ulempen med en generell lov er at det vil innebære en fragmentering av regelverket. For de som skal forvalte et lovverk, er det mest hensiktsmessig å kunne finne alle relevante bestemmelser i ett lovverk. Et minstekrav er i alle fall at sektorlovene henviser til de generelle reglene om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser. Dersom det senere innføres nye godkjenningsordninger, vil en kunne foreta en henvisning til eventuelle generelle regler.

En annen vurdering gjelder grensedragningen mellom plikten til å gjennomføre allmenn deltakelse ved revisjoner av konsekvensutredninger og de ordinære høringsreglene. Slik forslaget nå er formulert, gjelder det bare ved revisjon av et eksisterende tiltak og ikke når tiltaket selv blir endret. Dersom tiltaket blir endret, kommer enten reglene i sektorlovgivningen eller KU-reglene inn dersom endringen er så omfattende at den selv utgjør et KU-tiltak. Etter utvalgets mening bør de skisserte minstekravene til saksbehandlingen gjelde både etter sektorlovgivningen og ved revisjon av disse tiltakene. Dette er et argument for å sørge for at det er like regler for saksbehandlingen enten det gjelder behandling av et nytt tiltak, revisjon av et eksisterende tiltak pga. en mindre utvidelse, eller det bare gjelder endring av selve tillatelsen. Dette ønsket om like regler kan tale for at man har et sett fellesregler for saksbehandlingen etter ulike sektorlover. De kunne inneholde saksbehandlingsregler for følgende kategorier:

- saksbehandling av nye søknader,
- behandling av endringer i tiltaket som krever ny tillatelse, og
- behandling av saker som gjelder revisjon av eksisterende tiltak uten at det er skjedd en endring av tiltaket.

Disse reglene kunne gjelde for tiltak med stor miljømessig betydning, f.eks. de som skal behandles etter KU-reglene.

12.4 Generelle beslutninger

12.4.1 Innledning

Generelle beslutninger som treffes av statlige og kommunale myndigheter, vil på mange områder ha større betydning for miljøet enn de vedtakene som er

beskrevet ovenfor. Generelle beslutninger vil som regel sette rammene for og legge premissene for enkeltvedtak. Dette gjelder både lover, forskrifter, planvedtak og beslutningsprosesser som knytter seg til statlig politikktutforming. Begrepet beslutning forstås her vidt slik at også planer og programmer som ikke nødvendigvis inneholder bindende vedtak, men i større grad inneholder oversikt over mål og skisser over aktuelle virkemidler, omfattes.

På regelverksiden finner man tre generelle regelsett som regulerer saksbehandlingen i tilknytning til generelle beslutninger. Sentrale og lokale forskrifter er regulert i forvaltningsloven kap. 7. Kommunal og fylkeskommunal planlegging er regulert i plan- og bygningsloven. Utforming av planer, programmer, lovverk og andre politiske virkemidler i statlig regi blir regulert av instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen).

En spesiell type generelle beslutninger er vedtak om å åpne nye områder for utvinning av petroleum. Disse er regulert i petroleumsloven.

Blant internasjonale regelverk er det særlig Århus-konvensjonens art. 7 og 8 som er relevante.

12.4.2 Gjeldende rett

12.4.2.1 Utredningsinstruksen

Oversikt

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kgl.res. av 18. februar 2000 og trådte i kraft 1. mars 2000. Denne instruksen erstatter en instruks av 8. desember 1995.

Instruksens formål er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre saker som legges fram for Stortinget. Den gir regler for hvordan økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser, herunder miljøkonsekvenser, skal utredes og behandles. Instruksens krav om utredninger av andre vesentlige konsekvenser, herunder miljøkonsekvenser, har bl.a. sin begrunnelse i at befolkningen etter Grunnloven § 100 b har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen.

Dokumenter og saker som omfattes av instruksen, skal inneholde en konsekvensutredning som består av en analyse og en vurdering av antatte, vesentlige konsekvenser av den beslutningen som foreslås truffet.

Virkeområde

Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Instruksen gjelder nærmere bestemt for det utredningsarbeidet som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Den omfatter ikke private utredninger eller utredninger gjennomført av kommuner.

Instruksen gjelder ikke ved inngåelse av avtaler mellom staten og arbeidstaker- og næringslivsorganisasjonene, eller ved inngåelse av internasjonale avtaler.

Hvilke konsekvenser skal utredes?

For de dokumentene/sakene som omfattes, skal det alltid utredes økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene som foreslås. I tillegg skal det utredes «andre vesentlige konsekvenser», herunder vesentlige miljøkonsekvenser. Den instansen som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Arbeidet med konsekvensutredningen skal skje i to trinn:

- i form av en forhåndsvurdering når arbeidet med saken begynner, og
- i form av en konsekvensutredning i forbindelse med avslutningen av saken.

Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning.

Instruksen gir ingen presisering av hva som menes med «vesentlige» miljøkonsekvenser. Dette må vurderes i den enkelte sak. I de sakene hvor en forhåndsvurdering tilsier at en sak kan få vesentlige miljøkonsekvenser, skal saken forelegges Miljøverndepartementet før selve utredningsarbeidet begynner. En slik forhåndsforeleggelse vil bidra til å avklare hvorvidt saken kan få vesentlige konsekvenser for miljøet.

Instruksen slår fast at det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder. Miljøverndepartementet arbeider med å ferdigstille et veiledningsmaterieell på miljøområdet innen utgangen av 2000.

I NIBR Prosjektrapport 1997:31, Stig Roar Husby, Miljøvurderinger, foretas det en vurdering av hvor stor andel av sakene som ble behandlet etter den gamle utredningsinstruksen, som vil være aktuelle for miljøvurderinger. Det konkluderes med at ca. 10 % av sakene var aktuelle for miljøvurderinger. Det ble samtidig konkludert med at det er relativt få saker, med unntak av utbyggingssaker, som inneholder en eksplisitt redegjørelse for miljøkonsekvensene av politikkforslaget.

Om foreleggelse av saken for andre departementer

Foreleggelse for andre departementer er aktuelt på to stadier i prosessen:

- før utredningsarbeidet tar til (forhåndsforeleggelse), og
- etter at utredningsarbeidet er avsluttet, men før saken sendes på offentlig høring.

Forhåndsforeleggelsen skal skje så tidlig som mulig og omfatte Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet samt andre sterkt berørte departementer dersom forhåndsvurderingen viser at saken kan medføre vesentlige konsekvenser på deres områder.

Etter at saken er ferdig utredet, men før den sendes på offentlig høring, skal saken legges fram for de departementene som kan bli vesentlig berørt av konsekvensene av saken, eller på annen måte. Departementene skal vurdere om konsekvensene av saken er tilfredsstillende utredet.

Frist for uttalelse skal i begge tilfeller normalt være minst to uker.

Allmennhetens rett til å medvirke i beslutningsprosesser – regler om alminnelig høring

Først når en sak er ferdig utredet, er man pliktig til å la allmennheten, herunder berørte institusjoner og organisasjoner, få informasjon om saken og komme med innspill. I motsetning til hva som gjelder for foreleggelse for andre departementer, er det ikke noen plikt til å inndra allmennheten i forkant av utredningsarbeidet. Det er heller ingen plikt til å la allmennheten få komme med innspill under utredningsarbeidet.

Utredningsinstruksen pålegger myndighetene plikter, men gir ikke allmennheten rettigheter. Instruksen gjelder bare internt i staten.

Den ferdige utredningen sendes på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner i tillegg til de berørte departementene. En liste over høringsinstansene skal følge med.

Instruksen sier også at det departementet som sender saken på høring, bør vurdere å bruke andre måter for å sikre medvirkning fra berørte på, f.eks. ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, møter mv. Dette er imidlertid bare en henstilling og ingen plikt. I praksis blir mange høringsbrev lagt ut på Internett.

Høringsfristen skal normalt være tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Unntak fra høring eller kortere frister kan vedtas etter bestemte regler.

Man kan la være å foreta alminnelig høring «i den grad den ikke vil være praktisk gjennomførbar, vil medføre offentliggjøring som kan vanskeliggjøre gjennomføring av vedkommende sak, eller svekke dens effektivitet, eller må anses åpenbart unødvendig.» Denne unntaksadgangen tilsvarer den som gjelder for høring av forskrifter etter forvaltningsloven § 37 tredje ledd.

Særlig om høring av meldinger og proposisjoner til Stortinget

Utredninger som munner ut i storting- og odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger, trenger ikke sendes på høring. Stortingsproposisjoner benyttes når Stortinget inviteres til å fatte vedtak i saker som ikke gjelder lover, dvs. i forhold til budsjettsaker og ulike andre typer forslag. Odelstingsproposisjoner er forslag til lover eller lovendringer. Stortingsmeldinger benyttes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at Stortinget inviteres til å fatte vedtak i saken. Stortingsmeldinger vil ofte ha karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av og forslag til framtidig politikk. Meldingen og Stortingets behandling av denne vil ofte danne grunnlag for senere lov- eller budsjettforslag m.m.

Allmennheten vil ikke ha rett til å komme med innspill direkte til arbeidet med disse dokumentene. I mange tilfeller vil det imidlertid i forkant av utarbeidelsen av disse dokumentene foreligge en utredning som har vært gjenstand for høring. De innspillene som er kommet fram i den høringsrunden, vil departementet ta hensyn til ved utformingen av de aktuelle stortingsdokumentene. Dette gjelder typisk ved lovutredningsarbeid. Her vil det som regel først bli laget en utredning eller et høringsnotat som sendes på høring før odelstingsproposisjonen utformes. En veileder om lov- og forskriftsarbeid utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, forutsetter at man sender en utredning på høring før lovforslag presenteres for Stortinget.

Når dokumentene ligger til behandling i Stortinget, vil de være offentlig tilgjengelige, og Stortinget kan søke innspill fra berørte grupper når de behandler saken. Alle dokumenter fra regjeringen til Stortinget er tilgjengelige for allmennheten, bl.a. på Internett. Det finnes ingen pålegg om dette. De nye reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget (jf. Innst. S. nr. 234 (1999-2000)) vil gjøre det lettere å få informasjon om sakene Stortinget har til behandling, og dermed også gjøre det lettere å komme med innspill.

Det er en relativt stor gruppe dokumenter som går til Stortinget, hvor det ikke legges opp til en formalisert totrinnsprosess, dvs. at et utredningsarbeid resulterer i ett av de ovennevnte stortingsdokumentene. Dette gjelder f.eks. for mange stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner.

Selv om utredningsinstruksen ikke krever at man under utredningen skal involvere allmennheten, blir det i praksis ofte gjort. Eksempler på dette er stortingsmeldingene om nasjonal transportplan, norsk jernbaneplan, luftfartsplanen, og samlet plan for utbygging av vassdrag og åpning av letevirkosomhet på petroleumssektoren. For den siste gruppen finnes det egne krav til saksbehandlingen i petroleumsløven, jf. nedenfor. I tilknytning til utarbeidelsen av f.eks. nasjonal transportplan utarbeidet Samferdselsdepartementet formelle retningslinjer for saksbehandlingen.

Landbruksdepartementets arbeid med St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon er et annet eksempel. Under arbeidet med meldingen sendte Landbruksdepartementet brev til ulike interesseorganisasjoner med invitasjon til å komme med innspill til meldingen. Brevet angir hvilke temaer man ønsker tilbakemelding på. Det varsles også om at det vil bli holdt møter med de ulike interessegruppene for drøftelse av innspillene.

12.4.2.2 Forvaltningslovens regler om forskrifter

Forvaltningsloven §§ 37 og 38 regulerer saksbehandlingen i forbindelse med utferdigelse av forskrifter. Forskrifter defineres i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c som vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Forskrifter vedtas både av sentrale myndigheter og av kommunene. Reglene oppstiller utredningsplikt, høringsplikt og plikt til å kunngjøre forskriftene etter vedtakelsen.

Paragraf 37 første ledd pålegger det forberedende forvaltningsorganet en generell utredningsplikt.

Paragraf 37 andre ledd krever at en forskrift skal sendes på høring før vedtak treffes. Muligheten for å uttale seg skal gis til «offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser berøres». Dersom det trengs for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelser også innhentes fra andre. Høring kan etter tredje ledd unnlates dersom det ikke vil være praktisk gjennomførbart, vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller dersom det er åpenbart unødvendig.

Etter forvaltningsloven § 38 skal forskrifter kunngjøres i Norsk Lovtidend.

12.4.2.3 Plan- og bygningsloven

Reglene i plan- og bygningsloven gjelder planlegging på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Planreglene vil operere i nært samspill med KU-reglene og sektorlovgevingen. Et tiltak som krever konsesjon etter en sektorlov, og som kanskje også skal konsekvensutredes, vil kunne kreve en endring i planverket. Større bygge- og anleggsarbeider vil kreve en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 23.

Enkelte beslutninger styres imidlertid bare av plan- og bygningslovens regler om planer, supplert med KU-reglene. Et sentralt eksempel er veg- og jernbaneutbygging. Veiloven og jernbaneloven viser begge til at planlegging av anlegg skal skje etter plan- og bygningsloven. Innenfor samferdselssektoren har planreglene således stor betydning.

Plan- og bygningsloven krever at allmennheten skal trekkes inn i beslutningsprosessen. Gjennom lovens bestemmelser tar man sikte på å fremme allmennhetens deltakelse og engasjement i planleggingen.

Loven stiller ikke kvalitetskrav til de miljøopplysningene som gis ut. Det er pr. i dag ikke plikt til å utrede miljøkonsekvensene utover det som følger av den generelle utredningsplikten og av Grunnloven § 110.

§ 16 – Samråd, offentlighet og informasjon

Plan- og bygningsloven § 16 gir regler om samråd, offentlighet og informasjon, og gir uttrykk for en generell målsetting og visse prinsipper for planarbeidet. Bestemmelsen er en prinsippbestemmelse som ikke uttømmende regulerer hvorledes opplysningsplikten og medvirkningen skal gjennomføres. Den følges opp av andre bestemmelser i loven som gir regler om opplysningsplikten for de bestemte plantypene.

Paragraf 16 første ledd fastsetter at planmyndigheten skal drive en aktiv opplysningsvirksomhet fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet, og berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å få delta aktivt i planprosessen. Det er til en viss grad overlatt til planmyndighetenes skjønn hvordan informasjonsvirksomheten skal organiseres, men lovens bestemmelser forutsetter at informasjonsvirksomheten vurderes og organiseres under planarbeidet.

Paragraf 16 andre ledd gir regler om kunngjøring av planutkast for statlig plan, kommuneplaner og reguleringsplaner etter §§ 18, 20-5 og 27-1. Det skal i forbindelse med kunngjøringen gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Etter § 16 tredje ledd har enhver rett til å gjøre seg kjent med de alternative utkastene og de dokumentene som ligger til grunn for disse. Hensikten med bestemmelsen er å la publikum få tilgang til ferdige planutkast som ikke kunngjøres fordi man vil velge andre alternativer. Slike utkast som planmyndighetene selv utarbeider eller lar utarbeide, vil i utgangspunktet ellers ikke være offentlig tilgjengelige. Det legges til grunn at innsynsretten i alternative planutkast gjelder fra det tidspunktet alternativet formelt er framlagt for det organet som avgjør hva som skal kunngjøres. Tredje ledd gir som nevnt også rett til å gjøre seg kjent med de dokumentene som ligger til grunn for de alternative planene. Dette er ment å utvide innsynsretten i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Ut fra hensynet til planmyndighetenes behov for en forsvarlig forberedelse av plansakene trekkes grensen ved skisser, notater, mv.

Nærmere om informasjons- og opplysningsbestemmelser knyttet til bestemte plan-typer

Etter plan- og bygningsloven § 19-4 skal fylkeskommunen tidligst mulig under utarbeidelsen av forslag til fylkesplan gjøre kjent forslag til mål for utviklingen i fylket og hovedpunktene i forslag til langsiktige retningslinjer for sektorenes planlegging og handlingsprogram. Dette skal framlegges i en slik form at de er egnet til å gi grunnlag for en offentlig debatt. Kunngjøring skal skje på en «hensiktsmessig måte». Utkast til fylkesplan skal sendes til uttalelse til organisasjoner mv. som blir berørt av utkastet, og fristen for å avgi uttalelse må ikke være kortere enn 30 dager.

Ved utarbeidelse av kommuneplan har kommunen plikt etter § 20-2 til å søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlige interesser i kommuneplanarbeidet. Videre skal kommunen i god tid før utkast til kommuneplan behandles i kommunestyret, sørge for at de mest aktuelle spørsmålene gjøres kjent «på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt». Utkast til kommuneplan sendes berørte organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet, til uttalelse, og fristen for å avgi uttalelse må ikke være kortere enn 30 dager.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner skal det faste utvalget for plansaker sørge for at det blir kunngjort melding når et område blir tatt opp til regulering, som regel i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet, jf. § 27-1. Utvalget skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner mv. som har særlige interesser i reguleringsarbeidet.

12.4.2.4 Petroleumslovens regler om åpning av nye områder for utvinning av olje og gass

Før en utvinningstillatelse kan gis, må området det skal bores i, være åpnet for utdeling av utvinningstillatelse. Vedtak om åpning av nye områder treffes av Stortinget.

I medhold av petroleumsloven § 3-1 er Olje- og energidepartementet ansvarlig for å framlegge en konsekvensutredning ved åpning av nye områder. Plikten til å utarbeide en konsekvensutredning følger av lovens ordlyd hvor det framgår at det skal finne sted en avveining mellom ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. I Ot.prp. nr. 43 (1995-96) Om lov om petroleumsvirksomhet s. 33 har Olje- og energidepartementet følgende merknad til bestemmelsen: «... I 1992 fikk Grunnloven en ny bestemmelse i § 110 b. Bestemmelsen fastslår at det skal foretas utredninger av de miljømessige konsekvensene av tiltak som kan ha innvirkning på miljøet. Utredningen skal bl.a. sørge for informasjon til og danne grunnlag for medvirkning fra allmennheten i beslutningsprosessen. Departementet finner at § 3-1 tilfredsstiller de kravene Grunnloven § 110 b oppstiller. Både lovens ordlyd og den praksis som er utviklet, gjør bestemmelsen også til en regel om konsekvensutredninger....».

Konsekvensutredningen danner grunnlaget for myndighetenes vurdering av de nærings- og miljømessige virkningene av petroleumsvirksomheten, av mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkningene av

virksomheten. Vurderingen som skal foretas før åpning av nye områder, omfatter alle stadier i virksomheten. Det er imidlertid primært virkningene av aktivitetene i letefasen som utredes i medhold av petroleumsloven § 3-1.

Konsekvensutredningen sendes på høring til nasjonale og lokale myndigheter og sentrale interesseorganisasjoner. Øvrige interesserte vil bli gjort kjent med myndighetenes åpningsplaner via en offentlig kunngjøring, jf. bestemmelsens tredje ledd. Alle interesserte har rett til å uttale seg innen en frist på minst tre måneder. Når den offentlige høringen er avsluttet, forelegges utredningen for Stortinget.

Etter § 3-1 fjerde ledd har Olje- og energidepartementet kompetanse til å avgjøre nærmere hvilken saksbehandling som skal følges i det enkelte tilfellet.

Allmennheten blir informert etter at utredningen er gjennomført. Krav til allmennhetens deltakelse under arbeidet med konsekvensutredningen, tilsvarende de man finner etter konsekvensutredningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, synes ikke å foreligge.

12.4.3 Internasjonale regler

Århus-konvensjonen artikkel 7

Århus-konvensjonen art. 7 gir allmennheten rett til å delta ved utformingen av planer, programmer og strategier vedrørende miljøet. Konvensjonen definerer ikke hva som skal menes med begrepene «planer, programmer og strategier». Gjennomføringsveiledningen til Århus-konvensjonen utgitt av UN/ECE (www.unece.org/env/pp/) gir bl.a. følgende eksempler på hva som kan falle innenfor begrepet «planer og programmer»:

- strategier for arealbruk og regional utvikling,
- sektorplanlegging innenfor transport, turisme, energi, industri, vannressursforvaltning, helse osv. på alle nivåer, og
- nasjonale handlingsplaner for å nå visse mål i relasjon til miljø og helse.

Overført til norske forhold vil planer og programmer i alle fall omfatte de planene som blir vedtatt etter plan- og bygningsloven. Vedtak om å åpne et felt på kontinentalsokkelen for utvinning av petroleum, vil antakelig også være omfattet.

De sektorvise miljøhandlingsplanene som utarbeides av de ulike fagdepartementene, må også sies å falle inn under begrepet planer og programmer. Det samme gjelder sektorvise planer som f.eks. nasjonal transportplan, norsk jernbaneplan, og samlet plan for utbygging av vassdrag.

Når det gjelder planer og programmer, er statene forpliktet til å etablere egnede praktiske og/eller andre ordninger slik at allmennheten kan delta i utarbeidelsen av disse. Dette skal gjøres innenfor en åpen og rettferdig ramme og etter at allmennheten har fått den nødvendige informasjon.

Artikkel 7 viser videre til tre konkrete prinsipper for deltakelsen som også bør følges for planer og programmer:

- Artikkel 6 nr. 3 – Rimelige tidsrammer for allmennhetens deltakelse i de ulike fasene.
- Artikkel 6 nr. 4 – Deltakelse på et så tidlig stadium at alle alternativer er åpne og allmennhetens deltakelse kan skje på en effektiv måte.
- Artikkel 6 nr. 8 – Sikre at det i beslutningen tas behørig hensyn til resultatet av allmennhetens deltakelse.

Århus-konvensjonen artikkel 8

Artikkel 8 stiller krav om å la allmennheten delta ved utarbeidelsen av forskrifter og andre generelle, rettslig bindende regler som kan ha vesentlige miljøvirkninger. Deltakelsen bør skje på et egnet stadium mens ulike alternativer er åpne. Bestemmelsen stiller opp tre krav til gjennomføringen av deltakelsen som bør følges:

- Det bør fastsettes tidsrammer som gir rom for effektiv deltakelse.
- Utkast til regler bør offentliggjøres eller gjøres allment tilgjengelig på annen måte.
- Allmennheten bør få anledning til å gi kommentarer, enten direkte eller gjennom representative konsultasjonsorganer.

Århus-konvensjonen artikkel 8 er formulert med mange forbehold som åpner for relativt stor frihet ved gjennomføringen av bestemmelsen. For det første ved de innledende ordene i bestemmelsen som sier at «enhver part skal arbeide for å fremme...». Dernest ved de tre bokstavpunktene som bare sier hvordan allmennhetens deltakelse «bør» gjennomføres.

12.4.4 Utvalgets vurderinger

Beskrivelsen av eksisterende regelverk viser at det finnes en rekke systemer for å sikre allmennheten mulighet for å delta ved utformingen av generelle, offentlige beslutninger. I mange tilfeller blir det gjennomført prosesser som sikrer allmennhetens deltakelse også utover det som kreves i utredningsinstruksene eller annet regelverk. Internett er i økende grad blitt tatt i bruk som et verktøy for å styrke kommunikasjonen mellom myndighetene og allmennheten.

Kravene i Århus-konvensjonen art. 8 og allmennhetens deltakelse i arbeidet med lover og forskrifter, blir oppfylt gjennom forvaltningslovens regler om forskrifter og utredningsinstruksens regler som også gjelder utarbeidelsen av lover. Etter utvalgets oppfatning er de ovennevnte reglene i samsvar med Århus-konvensjonen.

Som ovenfor vist er det to generelle regelverk som stiller krav til utredningen og allmennhetens deltakelse når det gjelder planer, programmer og strategier etter Århus-konvensjonen art. 7, nemlig utredningsinstruksene og plan- og bygningsloven. I tillegg finnes særreguleringer i petroleumsloven.

På kommunalt og fylkeskommunalt plan er det først og fremst plan- og bygningslovens regler om planer som har betydning. Dette regelverket har regler som skal sikre allmennhetens deltakelse. Utvalget legger til grunn at disse reglene oppfyller minstekravene i Århus-konvensjonen art. 7.

Plan- og bygningsloven er gjenstand for en omfattende gjennomgang av planlovutvalget. De vil også se nærmere på kravene til saksbehandling, herunder kravene til allmennhetens deltakelse. Lovutvalget for miljøinformasjon vil på grunnlag av dette derfor ikke gå nærmere inn på behovet for lovendringer i plan- og bygningsloven. Utvalget forutsetter at planlovutvalget vil ta hensyn til prinsippene i Århus-konvensjonen i sine vurderinger av om det er ønskelig at kravene til allmennhetens deltakelse blir ytterligere styrket i plan- og bygningsloven.

Det er ovenfor konkludert med at en del statlige planer vil være omfattet av Århus-konvensjonen art. 7. I de tilfellene hvor planleggingen blir gjennom-

ført i flere trinn, slik at en utredning som betegnes som «ferdig» i utredningsinstruksens forstand, blir sendt på høring, blir allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen ivaretatt. I de tilfellene hvor utredningen ikke skjer i flere trinn, vil allmennhetens deltakelse ikke være sikret. Som ovenfor vist kan dette være tilfelle for arbeidet med f.eks. stortingsmeldinger.

Det bør være mulig for allmennheten også å få komme med innspill i disse tilfellene. Mange slike planer mv. legger grunnlaget for utformingen av andre vedtak og vil kunne ha store miljøvirkninger. Det er etter utvalgets mening behov for å styrke allmennhetens rett til å delta i disse beslutningsprosessene. Utredningsinstruksen er gitt av regjeringen og er rettslig bindende for organer underlagt regjeringen, men gir ingen rettigheter for allmennheten. Dette skyldes at den ikke er gitt som lov eller forskrift, men som instruks. Etter utvalgets syn bør allmennhetens rett til å delta i disse viktige beslutningsprosessene lovfestes.

Den klassiske formen for å sikre allmennhetens deltakelse er at dokumenter sendes til berørte interesseorganisasjoner med invitasjon til å komme med innspill, eventuelt med kunngjøring av saken og utlegging av dokumentet. I saker om enkeltvedtak vil dette dokumentet ofte være en søknad. Etter utredningsinstruksen er det den ferdige utredningen som sendes på høring. Det kan være vanskelig å stille krav til deltakelse i denne klassiske formen under utredningsprosessen. Det vil ofte ikke foreligge et ferdig dokument som kan sendes på høring. Midt i en utredningsprosess kan det av politiske grunner dessuten være vanskelig å gå ut med utkast til dokumenter som inneholder vurderinger og forslag.

Disse hensynene umuliggjør imidlertid ikke at allmennheten får informasjon og muligheten til å komme med innspill. Det finnes flere alternative måter å sikre at allmennheten får delta. Man kan for det første gjøre faktabeskrivelser offentlig tilgjengelige. Dernest kan man holde møter med berørte deler av allmennheten der man orienterer om de aktuelle problemstillingene, og om hva man ønsker innspill på. Det vil i mange tilfeller også være mulig å skissere ulike alternative løsninger uten dermed å forskuttere de politiske løsningene.

Det er her tale om en svært uensartet gruppe beslutninger, hvor det kan være stor variasjon i beslutningsprosessene. Dette, i tillegg til de momentene som er nevnt ovenfor, gjør det vanskelig å stille opp svært konkrete krav til hvordan det bør sikres at allmennheten får delta i beslutningsprosessene. Utvalget har derfor valgt å formulere en relativt generell bestemmelse som i stor grad overlater til myndighetene å vurdere hvordan man skal gjennomføre deltakelsesprosesser, og i hvilke saker det er aktuelt å gjennomføre slike prosesser. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen tas inn i lov om retten til miljøopplysninger.

Bestemmelsen slår fast prinsippet om allmennhetens rett til å delta i generelle beslutningsprosesser og stiller krav om at deltakelse skal gjennomføres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet for å medvirke. Disse kravene samsvarer med kravene i Århus-konvensjonen art. 7, jf. art 6, om tidlig deltakelse og deltakelse med rimelige tidsrammer. For å fremme at kravet om å sikre at det tas behørig hensyn til innspillene, foreslår utvalget at det i arbeidets sluttdokument redegjøres for hvordan kravene til deltakelse er ivaretatt og hvordan innspillene er blitt vurdert.

Reglene vil gjelde for utformingen av regelverk, planer og programmer. De vil gjelde både statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Bestemmelsen vil således også dekke saker som i dag blir regulert av bl.a. forvaltningsloven, utredningsinstruksen og plan- og bygningsloven. Flere av disse reglene vil på enkelte områder stille mer omfattende og presise krav til allmennhetens deltakelse. Disse vil i tilfelle gå foran kravene i lov om retten til miljøopplysninger.

Utvalgets flertall, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindahl, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, mener bestemmelsen bør avgrenses til regelverk, planer og programmer som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne, peker på at demokratihensynet – det vil si allmennhetens rett og mulighet til å få informasjon for å kunne delta og påvirke den offentlige debatten – er en av hovedgrunnene for å foreslå en lovfesting av retten til deltakelse i beslutningsprosesser.

Disse medlemmene ser det som ikke ønskelig at det innføres et skjønnsmessig, kvalifiserende krav for hva som har eller kan ha betydning for miljøet. På denne måten legges det inn en terskel for rett og mulighet til å delta. Miljøbevegelsens erfaring gjennom mange års arbeid med deltakelse i offentlige beslutningsprosesser, er at kvalifisering av hva som har eller kan ha betydning for miljøet, vil kunne bli brukt til å hindre deltakelse, også i tilfeller hvor dette ikke var forutsetningen eller i tråd med lovens intensjon. Disse medlemmene vil påpeke betydningen av at allmennheten skal kunne påvirke offentlige myndigheter gjennom offentlig debatt. Disse medlemmene ønsker derfor at den nevnte lovbestemmelsen ikke inneholder et vesentlighetskriterium. Lovbestemmelsen slik den lyder *uten vesentlighetskriteriet*, støttes av disse medlemmene.

Kapittel 13

Kriser – akutte miljøproblemer**Utgangspunkt**

- Det finnes en rekke bestemmelser i sektorlovgivningen om krisehåndtering og enkelte regler om informasjonsformidling.

Utvalgets vurderinger

- Berørte deler av allmennheten bør ha rett til å delta i beredskapsplanlegging, bli informert om risikoer for en krise og få informasjon når en krise oppstår.
- Sektormyndighetene kan best vurdere hvordan disse prinsippene bør komme til uttrykk i lovgivningen.

13.1 Innledning

Allmennhetens og særlig lokalbefolkningens rett til å bli informert i tilfeller av kriser er et sentralt aspekt ved retten til miljøopplysninger. Informasjon er en forutsetning for å kunne verne seg mot følgene av krisen.

I relasjon til kriser vil det ikke være tilfredsstillende bare å operere med en plikt til å informere på forespørsel. Borgerne må ha en rett til å bli informert om farer for ulykker/kriser og om hvilke forholdsregler som bør tas. Borgere skal ikke måtte be om slik informasjon.

Begrepet krise defineres i en utredning om Kriseinformasjon i staten (utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet i desember 1995, s. 10) på følgende måte:

«En krise er en situasjon som avviker fra normaltstanden, oppstår relativt hastig, har betydning for samfunnet, truer grunnleggende verdier (liv, helse, livsgrunnlag) og krever at tiltak settes i verk raskt.»

Den samme utredningen definerer begrepet kriseinformasjon på følgende måte:

Kriseinformasjon er alle former for data og opplysninger som skapes, sendes og mottas i tilknytning til krisekommunikasjon slik den er definert nedenfor. Krisekommunikasjon er den kommunikasjonen som foregår

- internt i den statlige virksomheten som har direkte ansvar for krisehåndtering eller kriseinformasjon,
- mellom den statlige virksomheten og andre offentlige virksomheter, andre organisasjoner og næringsliv, samt
- mellom myndighetene og mediene, og
- direkte mellom myndighetene og befolkningen.

Mest sentralt for lovutvalget er den krisekommunikasjonen som skjer til allmennheten, enten direkte eller via mediene. Dette omfatter både informasjon fra det offentlige og fra private virksomheter.

Informasjon om kriser er aktuelt på flere stadier. For det første kan allmenheten ha interesse av å få informasjon om og mulighet til å delta i utformingen av beredskapsplaner. For det andre vil det være viktig å informere lokalbefolkningen om potensielle farer for kriser i nærmiljøet. For det tredje er det selvsagt essensielt at befolkningen får informasjon når en krise inntreffer, slik at det kan treffes nødvendige tiltak for å verne seg selv, sin eiendom og miljøet omkring en.

I relasjon til kriser på en arbeidsplass oppstår det særlige problemstillinger tilknyttet arbeidstakeres rettigheter og plikter. Ansatte bør ha særlige rettigheter når det gjelder deltakelse i utarbeidelsen av beredskapsplaner, særlig de interne planene. Videre er det viktig at arbeidstakere får god opplæring i hvordan de skal håndtere en krise, og at de blir informert så grundig som mulig på et tidlig stadium under en krise. Dette er en del av en virksomhets internkontrollsystem.

En annen problemstilling relatert til arbeidstakere er i hvilket omfang arbeidstakere har rett til å formidle informasjon om en krise ved virksomheten til f.eks. offentlige organer eller allmenheten. Dette vil være særlig aktuelt i situasjoner hvor de ansvarlige i virksomheten ikke selv informerer om dette. Problemstillingen knyttet til arbeidstakeres yringsfrihet ble behandlet av Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27, kap. 6.2.4.1. Ved at utvalgets mandat omfatter allmennhetens rett til miljøopplysninger, faller arbeidstakeres særlige rettigheter utenfor. Utvalget vil derfor ikke drøfte problemstillingene skissert ovenfor i nærmere detalj.

I det følgende vil det først bli gitt en oversikt over ansvarsfordelingen når det gjelder sivil beredskap, herunder ved miljørelaterte kriser. Deretter vil Norges internasjonale forpliktelser på området bli gjennomgått. Dette legger grunnlaget for å gjennomgå kravene som i dag stilles til aktiv informasjonsformidling i tilknytning til de tre stadiene nevnt ovenfor.

13.2 Ansvar for krisehåndteringen

Staten

Det statlige ansvaret for beredskapsordninger for kriser og ulykker, herunder miljørelaterte kriser, er forankret i regjeringens overordnede og helhetlige ansvar.

Regjeringen har gjennom instruks fra 1994 tillagt Justisdepartementet et overordnet samordningsansvar på beredskapssektoren.

Ellers har hvert enkelt departement ansvar for krisehåndtering på sine respektive ansvarsområder. Dette innebærer at departementene i sitt beredskapsarbeid skal foreta risikoanalyser, legge planer og avklare samordningsbehov seg imellom og med underliggende etater før kriser oppstår. Herunder ligger også ansvaret for at ansvars- og rapporteringslinjene er klare mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det statlige ansvaret for krisehåndtering må samordnes med grupper utenfor den statlige forvaltningen.

Politiet har med hjemmel i politiloven § 27 et generelt ansvar for krisehåndtering når menneskers liv eller helse er truet. Politimestrene er også operative ledere for redningssentralene under utføringen av en redningsinnsats.

Når det gjelder akutt forurensning, har staten ved Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn et beredskapsansvar etter forurensningsloven § 43 andre ledd. Dette beredskapsansvaret gjelder større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av kommunal eller privat beredskap, jf. nedenfor. Et eksempel på akutt forurensning som behandles av Statens forurensningstilsyn, er oljeutslipp fra skipsfarten.

Ifølge lov av 12. september 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven) skal Kongen organisere en beredskap mot atomulykker. Denne myndigheten kan delegeres til særskilt statlig organ for atomulykkeberedskap. Slikt særskilt organ er etablert ved kongelig resolusjon av 12. mars 1993. Organet kalles Kriseutvalget for atomulykker. I tillegg ble det etablert et rådgivende råd: Kriseutvalgets faglige rådgivere.

Bondevikregjeringen nedsatte i september 1999 et utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap (sårbarhetsutvalget). Utvalget avleverte sin utredning NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn 4. juli 2000. Utvalget foreslår bl.a. at det etableres et eget departement med sikkerhet og beredskap som en hovedfunksjon.

Regionalt nivå

På regionalt nivå har fylkesmannen det overordnede ansvaret som tilsvarer Justisdepartementets ansvar på nasjonalt nivå, jf. kongelig resolusjon av 21. september 1979: Instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid. Fylkesmannen skal bl.a. bistå statlige, fylkeskommunale og kommunale organer med planleggingsarbeidet og gi råd og veiledning. Fylkesmannen administrerer også fylkesberedskapsrådet som er et viktig koordineringsorgan.

Lokalt nivå

Kommunene har et generelt ansvar for befolkningens ve og vel i krisesituasjoner. Det foreligger i dag ingen generell plikt for kommunene til å utarbeide beredskapsplaner for å håndtere kriser generelt.

Direktoratet for sivilt beredskap har oppfordret kommunene til å utarbeide kommunale kriseplaner og har i denne forbindelse gitt ut flere veiledere.

I akutte situasjoner har kommunen primært ansvaret for vern av materielle verdier, mens politiet har ansvaret for befolkningens liv og helse. Politiets plikt til krisehåndtering er hjemlet i politiloven § 27 som sier: «Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.»

Enkelte sektorlover gir kommunene et særlig beredskapsansvar. Etter forurensningsloven § 43 skal kommunene f.eks. sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av privat beredskap, jf. nedenfor. I de fleste kommunene med virksomheter som representerer fare for akutt forurensning, er det laget beredskapsplaner i samarbeid mellom kommune, politi og miljøvernavdelingen hos fylkesmannen.

Atomenergiloven § 49 gir hjemmel for å pålegge kommunene plikt til å samarbeide med atomanlegget om sikringstiltak overfor lokalbefolkningen.

Strålevernloven § 16 gir Kongen fullmakt til å pålegge bl.a. kommunale organer å gjennomføre tiltak i akutfasen ved en atomulykke.

Sårbarhetsutvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunene til å arbeide med kriseplanlegging, jf. NOU 2000: 24.

Private

Etter sivilforsvarsloven § 41 skal enkelte typer håndverksmessige eller industrielle virksomheter etablere egenbeskyttelse i form av bl.a. beredskapsplaner for å håndtere hendelser som kan ramme virksomheten. Dette omfatter ca. 1 200 mellomstore og store virksomheter som skal etablere egen intern beredskap for å håndtere livreddende førstehjelp, brann og uhell med farlig gods, kjemikalier og andre risikoforhold.

Når det gjelder akutt forurensning, har bedrifter som driver virksomhet som representerer fare for akutt forurensning, plikt til å sørge for nødvendig beredskap, jf. forurensningsloven § 40. På dette området er den offentlige beredskapen (kommunal og statlig) derfor i prinsippet et supplement til den private beredskapen. Forurensningsloven § 41 gir forurensningsmyndighetene (Statens forurensningstilsyn) hjemmel for å kreve at virksomheter som kan medføre akutt forurensning, skal lage beredskapsplan som skal godkjennes av myndighetene. Slike krav var i 1999 stilt til ca. 50 bedrifter.

Forskrift av 8. oktober 1999 nr. 1082 om tiltak for å avverge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften) pålegger landbaserte virksomheter som behandler farlige kjemikalier av et visst omfang, særlige plikter til å sikre beredskapen ved virksomheten. Om lag 390 virksomheter omfattes av forskriften.

Reglene om beredskap i forurensningsloven og i storulykkeforskriften har ikke de samme kriteriene for hvem som omfattes av reglene. De har derfor ikke et helt felles virkeområde, men i praksis vil det stort sett være de samme virksomhetene som faller inn under de to regelverkene.

Strålevernloven § 15 gir ansvarlig departement fullmakt til å pålegge virksomheter som på en eller annen måte håndterer strålekilder, å planlegge for håndtering av uhell og ulykker m.m.

13.3 Internasjonale regler

Viktigheten av å få tilgang til informasjon om miljøfarer som truer lokalmiljøet, er understreket av Den europeiske menneskerettighetsdomstol i saken Guerra m.fl. mot Italia (19.02.1998 nr. 116/735/932). Domstolen fastslo at Italia hadde handlet i strid med sine forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 første ledd – retten til respekt for ens privat- og familieliv – ved i en årrekke å holde tilbake vesentlige opplysninger om en miljøfarlig virksomhet. Disse opplysningene ville ha gjort saksøkerne i stand til å vurdere risikoen ved å bo i nærheten av virksomheten.

Prinsippet om retten til informasjon ved akutte miljøfarer er også kommet til uttrykk i flere internasjonale regelverk. Århus-konvensjonen art. 5 nr. 1 bokstav c pålegger nasjonale myndigheter å sørge for at allmennheten blir inform-

ert i tilknytning til en nær forestående trussel mot menneskets helse eller miljøet.

ILO-konvensjonen nr. 174 om forebygging av industrielle storulykker har også regler om allmennhetens tilgang til informasjon i forkant av en ulykke og når en ulykke skulle skje. Disse reglene samsvarer i hovedtrekk med Rådsdirektiv 96/82/EF om faren for større ulykker i forbindelse med visse aktiviteter i industrien (Seveso-direktivet) som er gjennomført i norsk rett ved forskrift av 8. oktober 1999 nr. 1082 (storulykkeforskriften). Direktivet har fått sitt navn etter en ulykke ved en kjemisk fabrikk i Seveso, Italia, som var bakgrunnen for vedtakelsen av direktivet. ILO-konvensjonen nr. 174 er ikke ratifisert av Norge. Dette skyldes bl.a. ulike oppfatninger med hensyn til om konvensjonen krever at arbeidstakerrepresentanter skal ha stansningsrett ved fare for storulykke med konsekvenser kun for det ytre miljøet, og om det eventuelt er ønskelig å innføre en slik ordning i norsk rett. Noen slik rett finnes ikke i dag.

UN/ECE-konvensjonen av 17. mars 1992 om grenseoverskridende virkninger av industriulykker inneholder relativt detaljerte bestemmelser om plikter for traktatstatene til å sikre at allmennheten får informasjon om virksomheter som representerer en fare for industriulykker, herunder hvilke farer som foreligger, og hva man bør gjøre dersom en ulykke oppstår. Ifølge konvensjonen skal allmennheten også gis muligheten til å delta i arbeidet med forebyggende tiltak. Norge ratifiserte konvensjonen 1. april 1993, men den er ennå ikke trådt i kraft.

Det er i hovedsak den samme typen bedrifter som vil være omfattet av denne konvensjonen, som er omfattet av storulykkeforskriften, men slik at konvensjonen i tillegg stiller krav om at ulykker ved virksomheten vil ha grenseoverskridende virkninger.

Konvensjonen av 17. juni 1994 om kjernefysisk sikkerhet art. 16:2 bestemmer at avtalepartene skal treffe egnede tiltak for å sikre at befolkningen og berørte myndigheter blir utstyrt med («provided with») nødvendig informasjon for beredskapsplanlegging.

Felleskonvensjonen av 29. september 1997 om sikkerhet ved håndtering av brukt kjernebrensel og sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall pålegger nasjonale myndigheter, ved forslag om opprettelse av nye anlegg, å gi befolkningen informasjon om den planlagte sikkerheten ved et slikt anlegg. Norge har ratifisert konvensjonen, men den har ennå ikke trådt i kraft.

13.4 Plikt til å gi informasjon

13.4.1 Innledning

Som framstillingen i kap. 13.2 viser, har alle samfunnssektorer et ansvar for å sørge for beredskap i forbindelse med kriser på sine områder. I en aktuell situasjon vil det også være helt sentralt at befolkningen blir orientert om krisen og om hvordan man skal forholde seg til den.

I utredningen *Kriseinformasjon i staten* framheves det at kriseinformasjon må betraktes som en del av selve håndteringen av en krise. Arbeidsgruppen bak utredningen mener at det ved kriser ikke vil fungere å etablere særskilte

og løsrevne ansvarsstrukturer på informasjonssiden. God informasjonsflyt vil normalt være en viktig forutsetning for å lykkes med selve aksjonen som skal håndtere krisen eller ulykken.

Utgangspunktet er derfor at de som har ansvaret for å håndtere krisen, også har ansvaret for å håndtere informasjonsoppgavene. Gjennomgangen nedenfor vil fokusere på de områdene hvor det foreligger en særlig lovfestet plikt til å informere.

Nedenfor skiller det mellom informasjonsformidling i tre faser:

- Informasjonsformidling under utarbeidelsen av beredskapsplaner (kap. 13.4.2)
- Informasjon om farene for en krise og hvordan man skal forholde seg om en krise skulle inntreffe (kap. 13.4.3).
- Informasjon under en krise (kap. 13.4.4).

13.4.2 Ved utarbeidelse av beredskapsplaner

Offentlige beredskapsplaner

Når det gjelder statlige beredskapsplaner i tilknytning til generell krisehåndtering, er det ikke noe krav om at disse skal sendes på høring, eller at allmennheten på annen måte får mulighet til å delta i utarbeidelsen av disse.

Det samme gjelder for offentlige beredskapsplaner som er knyttet til konkrete virksomheter med ulykkespotensial.

Når det gjelder industriulykker, finnes det imidlertid to regelverk som stiller krav om at allmennheten skal bli hørt.

Seveso-direktivet 96/82/EF art. 11 nr. 3 stiller krav om at myndighetene skal rådspørre allmennheten i tilknytning til utarbeidelsen av såkalte eksterne beredskapsplaner (plan for håndtering av virkninger av en ulykke utenfor bedriftens område). Storulykkeforskriften har ikke fulgt opp dette påbudet med noen uttrykkelig bestemmelse.

UN/ECE-konvensjonen av 17. mars 1992 om grenseoverskridende virkninger av industriulykker art. 9 krever at statene skal gi den berørte delen av befolkningen muligheten for å komme med sine synspunkter på beredskapstiltak. Bestemmelsen samsvarer i hovedtrekk med bestemmelsene i Seveso-direktivet art. 11 nr. 3.

«The Party of origin shall, in accordance with the provisions of this Convention and whenever possible and appropriate, give the public in the areas capable of being affected an opportunity to participate in relevant procedures with the aim of making known its views and concerns on prevention and preparedness measures, and shall ensure that the opportunity given to the public of the affected Party is equivalent to that given to the public of the Party of origin.»

NOU 1999: 4 Forslag til ny lov om brann og eksplosjonsvern foreslår å lovfeste (§ 33) en rett for befolkningen i områdene rundt en planlagt virksomhet med storulykkespotensial til å få uttale seg om lokalisering og om tiltak som tar sikte på å beskytte omgivelsene, herunder krav til offentlig og privat beredskap. Det samme foreslås å gjelde i forhold til eksisterende virksomheter når det gjelder tiltak som tar sikte på å beskytte omgivelsene, samt krav til offentlig og privat beredskap.

Det legges til grunn at merknadene til forslaget § 33 om at uttaleretten sikres gjennom allerede etablerte medvirkningsmekanismer fastsatt i plan- og bygningsloven, offentlighetsloven, forurensningsloven m.fl. Videre uttales det at det «forutsetter i tillegg en mer aktiv oppfølging både fra virksomhetenes og myndighetenes side overfor befolkningen i områdene rundt en slik virksomhet. Bestemmelsen forutsettes i nødvendig utstrekning utfylt av forskrifter».

Private beredkapsplaner

På de områdene det er stilt krav om privat beredskap, er alle disse supplert med krav om at informasjon om denne skal forelegges relevante myndigheter. Regler om beredkapsplaner og rapporteringsplikt til myndighetene finnes bl.a. i forurensningsloven § 41, storulykkeforskriften § 5 ff, petroleumsloven §§ 9-2 og 9-5, atomenergiloven § 15 og sivilforsvarsloven § 41.

Det er ingen regler som pålegger virksomhetene å la allmennheten få bidra ved utarbeidelsen av en virksomhets beredkapsplan. I bl.a. storulykkeforskriften § 11 nr. 3 stilles det imidlertid krav om at interne beredkapsplaner utarbeides i samråd med de ansatte.

13.4.3 Om farer for krise

Innledning

Det er selvsagt helt nødvendig at befolkningen får informasjon om en akutt hendelse som har inntruffet, slik at de kan treffe tiltak for å verne seg mot følgerne. I en akutt situasjon kan det imidlertid være vanskelig å ta inn over seg den informasjonen og de instruksene en får fra de beredkapsansvarlige. Før en derimot informasjon på forhånd om hvilke typer ulykker som kan inntre ved virksomheten en bor eller jobber i nærheten av, og hvordan en skal forholde seg dersom en ulykke inntre, vil en i mye større grad være i stand til å treffe de riktige tiltakene hvis en ulykke inntre.

Det offentlige informerer

Det offentlige har som ovenfor nevnt, et generelt beredkapsansvar på sine virksomhetsområder. Dette generelle beredkapsarbeidet vil implisitt også innebære en plikt til å informere befolkningen om farene for en krise og hvordan man bør forholde seg om noe skjer.

På samme måte som selve det offentlige beredkapsansvaret i liten grad er lovfestet, finnes det ingen uttrykkelige lovregler som pålegger myndighetene å informere borgerne om farer for miljøkriser. Kommunene er etter kommuneloven § 4 pålagt en generell plikt til aktivt å informere om sin virksomhet. Dette vil også omfatte kommunens beredkapsplanlegging.

Det private informerer

Storulykkeforskriften og sivilforsvarsloven med underliggende forskrifter pålegger uttrykkelig virksomheten å informere befolkningen om farene for en krise og om de forholdsreglene som bør tas dersom en krise skulle inntreffe. Verken forurensningsloven, petroleumsloven eller atomenergiloven har slike

bestemmelser. En virksomhets generelle plikt etter forurensningsloven § 7 til å hindre forurensning og til å gjennomføre tiltak for å begrense virkningene av inntråd forurensning, vil etter forholdene også innebære en plikt til å informere borgerne.

Sivilforsvarsloven § 41, jf. § 2, og retningslinjer for industrivern har regler om informasjonsplikt for industrivernpliktige bedrifter i risikoklasse I (høyrisiko). Dette omfatter bedrifter hvor uønskede hendelser, umiddelbart eller på sikt, kan medføre alvorlige skader på mennesker, miljø og materielle verdier på bedriftsområdet og gi konsekvenser for nærmiljøet. Slike bedrifter skal etter forholdene informere nærmiljøet/allmennheten om risikoer ved produksjonen mv. som kan forårsake hendelser med virkninger som er beskrevet ovenfor.

Storulykkeforskriften § 12 pålegger den ansvarlige for virksomheten uopfordret å sørge for at personer som kan bli berørt av en storulykke ved virksomheten, på passende måte blir informert om de sikkerhetstiltakene som er truffet, og om hvordan man skal forholde seg ved eventuelle ulykker. Denne bestemmelsen innebærer en aktiv informasjonsplikt for virksomheten overfor den berørte delen av befolkningen. Informasjonsplikten omfatter ikke bare berørte grupper i Norge, men også berørte grupper i andre land i tilfeller der en storulykke kan ha grenseoverskridende virkninger. Informasjonen skal være tilgjengelig for allmennheten, oppdateres og gjentas jevnlig.

Forskriftens vedlegg V angir hvilke opplysninger de berørte har krav på å få:

1. Virksomhetens navn og adresse.
2. Informasjonsansvarliges navn og stillingsbetegnelse.
3. Bekreftelse på at virksomheten er omfattet av storulykkeforskriften, og at informasjon nevnt i § 6 nr. 3 og sikkerhetsrapporten nevnt i § 9 nr. 1 er oversendt tilsynsmyndighetene.
4. En enkel redegjørelse for de aktiviteter som forekommer ved virksomheten.
5. De vanlige navn på, eller – for de farlige kjemikalierne omfattet av vedlegg I, del 2 – fellesnavnene eller den allmenne fareklassifisering for de kjemikalier som forekommer i virksomheten og vil kunne føre til en storulykke, med angivelse av deres viktigste farlige egenskaper.
6. Generelle opplysninger om arten fare for storulykker, herunder deres mulige virkninger for mennesker og miljø.
7. Fyllestgjørende opplysninger om hvordan den berørte befolkning vil bli varslet og holdt underrettet i tilfelle av en storulykke.
8. Fyllestgjørende opplysninger om hvilke tiltak allmennheten bør treffe i tilfelle av en storulykke, og om hvordan man bør forholde seg.
9. Bekreftelse på at virksomheten har plikt til å treffe egnede tiltak på virksomhetens område, herunder stå i kontakt med redningstjenester, med sikte på å bekjempe storulykker og redusere virkningene av dem mest mulig.
10. En henvisning til den eksterne beredskapsplanen som er utarbeidet for å møte enhver virkning av ulykken utenfor området. All-

mennheten bør i denne forbindelse oppfordres til å etterkomme alle instruksjoner og henstillinger fra redningstjenestene i tilfelle av en ulykke.

11. Nærmere angivelse av hvor ytterligere opplysninger kan innhentes, med unntak for taushetsbelagte opplysninger.»

Paragraf 12 nr. 2 understreker at sikkerhetsrapporten som skal sendes til tilsynsmyndighetene, skal være offentlig tilgjengelig. Denne bestemmelsen er bare en understreking av det som ellers følger av offentlighetsloven.

Paragraf 12 nr. 2 andre punktum inneholder en bestemmelse som er unik i norsk rett. Etter bestemmelsen kan bedrifter som er omfattet av storulykkeforskriften, søke tilsynsmyndighetene om tillatelse til å unnta fra offentlighet deler av rapporten som vedrører taushetspliktbelagte opplysninger. I slike tilfeller skal bedriften levere tilsynsmyndigheten en endret rapport der disse delene er utelatt. Denne rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig.

Paragraf 8 pålegger virksomheter som håndterer farlige stoffer og som ligger i nærheten av hverandre, å utveksle relevante opplysninger slik at en får kunnskap om den samlede faren for en storulykke i området. Virksomhetene er også forpliktet til å samarbeide om formidlingen av informasjon til den berørte delen av befolkningen, jf. § 8 nr. 4.

Et forslag til ny lov om brann og eksplosjonsvern (NOU 1999: 4) inneholder bestemmelser om at virksomheter med storulykkepotensial har plikt til å informere lokalbefolkningen om risikofaktorer ved virksomheten og om hvordan man skal forholde seg ved en eventuell ulykke. Det uttales ikke i NOUen om begrepet «storulykke» i lovforslaget betyr det samme som i storulykkeforskriften. Dersom det er tilfellet, innebærer dette at prinsippene i storulykkeforskriften blir lovfestet.

Strålevernloven § 15 gir ansvarlig departementet fullmakt til å pålegge virksomheter som har planleggingsplikt, å gi melding til fysiske og juridiske personer i virksomhetens nære omgivelser om særskilte risikoer som kan oppstå.

13.4.4 Under en krise

Informasjon til det offentlige

De fleste relevante lovene har regler som pålegger virksomheter som forårsaker en miljørelatert krise av noe slag, å varsle relevante myndigheter.

Forurensningsloven § 39 pålegger plikt til å varsle politiet ved akutt forurensning. Primært påligger varslingsplikten den ansvarlige for virksomheten, men andre skal også varsle med mindre det er åpenbart unødvendig. Ifølge forskrift av 9. juli 1992 nr. 1269 om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning § 4 skal brannvesenet varsles ved akutt forurensning fra landbasert virksomhet, Kystradioen skal varsles ved akutt forurensning fra fartøy, og Hovedredningssentralen og Oljedirektoratet skal varsles ved akutt forurensning fra virksomhet på kontinentalsokkelen. Forskriften § 3 presiserer at varslingsplikten også gjelder ved fare for akutt forurensning.

Storulykkeforskriften § 13 pålegger også den ansvarlige virksomheten straks å varsle tilsynsmyndighetene ved en storulykke. Genteknologiloven § 19 andre ledd krever at myndighetene skal varsles om det skulle skje et uhell ved bruk eller framstilling av GMOer.

Atomenergiloven § 16 stiller også krav om varsling til myndighetene om uhell og enhver driftsforstyrrelse som kan ha betydning for sikkerheten. Strålevernloven § 15 gir departementet kompetanse til å pålegge virksomheter plikt til å varsle myndighetene ved stråleuhell eller ulykker. Petroleumsløven sier ikke uttrykkelig at myndighetene skal varsles ved en ulykke.

Forslaget til brann- og eksplosjonsvernlov (NOU 1999: 4) pålegger virksomheter som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- og tilstandsfarlige stoffer, eller som transporterer farlig gods, å etablere et system for å registrere ulykker, alvorlige uhell og tilfeller til hendelser og å rapportere om dette til myndighetene.

De ulike forvaltningslovene på området gir myndighetene en generell hjemmel til å kreve opplysninger fra private virksomheter for å ivareta sine oppgaver, herunder sikre best mulig krisehåndtering.

Redningssentralene har derimot ikke myndighet til å kreve informasjon fra private virksomheter.

Informasjon til befolkningen

Det å informere allmennheten under en krise vil være en sentral del av de statlige, regionale og kommunale aksjonene. Noen lovhjemlet plikt til dette er derimot ikke pålagt offentlige myndigheter.

En interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Sosial- og helsedepartementet for å gjennomgå taushetspliktbestemmelsene i atomenergiloven foreslår i sin rapport en bestemmelse om allmennhetens rett til informasjon ved ulykker eller hendelser ved atomanlegg eller under transport av atomsubstans. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Ved ulykke eller hendelse ved atomanlegg eller under transport av atomsubstans som medfører nær forestående trussel mot folkehelsen eller miljøet, skal befolkningen straks gis informasjon som gjør det mulig å treffe tiltak for å forebygge eller redusere skade.

Departementet kan gi nærmere bestemmelse om gjennomføring av bestemmelsen.»

Bestemmelsen sier ikke noe om hvem som skal informere. Det forutsettes at dette må avklares i beredskapsplanene. Rapporten har vært på høring høsten 2000.

Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24) foreslår å innføre lovpålegg om informasjonsberedskap i kommunene med basis i en standard for god beredskap og som en integrert del av en mer omfattende plikt til beredskapsplanlegging.

Som nevnt ovenfor har virksomheter plikt til å varsle tilsynsmyndighetene når akutt forurensning/storulykke inntreffer. Under en eventuell krisehåndtering vil offentlige myndigheter ofte spille en sentral rolle. Mye av informasjonen vil derfor gå gjennom den offentlige kriseledelsen.

Storulykeforskriften og sivilforsvarsloven med underliggende regelverk stiller krav om at man skal planlegge hvordan lokalbefolkningen skal varsles og informeres i forbindelse med en ulykke. Forarbeidene til strålevernloven (Ot.prp. nr. 88 (1998-99)) kap. 7.4.5 forutsetter at beredskapsplanene også skal behandle hvordan allmennheten skal informeres når en ulykke er

inntrådt. Foruten disse reglene stilles det ikke regelfestede krav til å informere allmennheten.

13.5 Utvalgets vurderinger

13.5.1 Ved utarbeidelse av beredskapsplaner

Generelle, offentlige beredskapsplaner

Som vist ovenfor eksisterer det ikke noe generelt regelverk for offentlig krisehåndtering. Det er ikke noe lovbestemt krav om å lage beredskapsplaner. Det vil derfor være vanskelig å pålegge det offentlige en generell plikt til å trekke allmennheten inn i det generelle krisehåndteringsarbeidet. Skulle man derimot i framtiden lage et mer omfattende juridisk rammeverk for den statlige og kommunale krisehåndteringen, bør man etter utvalgets mening gjøre det mulig for allmennheten å delta i prosessene med å utforme disse beredskapsplanene.

Utvalgets forslag i § 6 om retten til å delta i arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer vil også kunne omfatte offentlige beredskapsplaner. Forutsetningen vil være at planen kan ha vesentlig betydning for miljøet, f.eks. ved at planen også behandler hvordan de miljømessige konsekvensene av en krise skal håndteres.

Beredskapsplaner i tilknytning til konkrete virksomheter

Når det gjelder krisehåndtering i tilknytning til konkrete risikoer, som f.eks. industri med stort forurensningspotensial, bør regelverket etter utvalgets syn styrkes. Her har verken virksomheten selv eller det offentlige noen plikt til å la allmennheten delta ved utarbeidelsen av beredskapsplaner.

Som nevnt stiller Seveso-direktivet og UN/ECE-konvensjonen om grenseoverskridende virkninger av industriulykker krav om at allmennheten får muligheten til å uttale seg i tilknytning til utarbeidelsen av slike planer. Det synes som om disse internasjonale kravene krever en sterkere forankring i norsk rett enn det som finnes i dag.

Involvering av allmennheten vil kunne sikre at lokalbefolkningens behov blir ivaretatt i beredskapsplanen. Videre vil publisitet rundt arbeidet med beredskapsplanen øke bevisstheten i lokalbefolkningen om at de bor/arbeider i nærheten av en virksomhet med et ulykkespotensial og øke kunnskapen om virksomheten.

Det er først og fremst de delene av befolkningen som vil bli berørt av en ulykke, som bør bli trukket med i arbeidet med beredskapsplanen.

Det finnes flere ulike måter å trekke allmennheten inn i beslutningsprosessen på. Den enkleste måten vil kanskje være å følge de ordinære ordningene med høring. Andre måter kan være åpne møter eller etablering av referansegrupper som består av de ulike interessegruppene som er involvert. Utvalgets vurderinger i kap. 12 vil være relevante for allmennhetens deltakelse ved utarbeidelsen av beredskapsplaner.

En bestemmelse om deltakelse under utarbeidelse av beredskapsplaner kan f.eks. formuleres slik:

« § ?? Allmennhetens rett til å medvirke i beredskapsplanleggingen

De ansvarlige for beredskapsplanleggingen skal sørge for at lokalbefolkningen og andre berørte deler av allmennheten på hensiktsmessig måte får informasjon om arbeidet med beredskapsplanen og anledning til å komme med innspill til arbeidet.»

Disse kravene må knytte seg til den ytre beredskapen. Beredskapen internt i virksomheten vil allmennheten ikke ha samme legitime interesse av å delta i planleggingen av. Utvalget er noe usikker på i hvilke regelverk det vil være hensiktsmessig å ta inn det foreslåtte kravet. Aktuelle regelverk kan være forurensningsloven § 43 om kommunal og statlig beredskap, storulykkeforskriften og strålevernlovgivningen. Det bør også tas hensyn til oppfølgingsarbeidet med NOU 1999: 4 Forslag til ny lov om brann og eksplosjonsvern og NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn. Det vil kreve en grundigere analyse av de ulike beredskapsordningene for å avklare hvilke regelverk som bør endres. Dette er en analyse som sektormyndighetene som har ansvar for de ulike beredskapsordningene, er bedre skikket til å foreta enn utvalget. Utvalget legger derfor ikke fram konkrete lovendringsforslag på dette punktet.

13.5.2 Om farer for krise

Informasjon i forkant vil først og fremst være aktuelt for virksomheter som medfører en ulykkesrisiko. Beskrivelsen av gjeldende rett viser at sentrale regelverk på området, sivilforsvarsloven og storulykkeforskriften, stiller krav om dette. Strålevernloven § 15 gir forvaltningen fullmakt til å stille krav om dette. Utvalget har ikke klart å skaffe seg god nok oversikt til definitivt å konkludere med at disse sektorlovene dekker alle virksomheter som representerer en betydelig ulykkesrisiko. Skulle det bli oppdaget at viktige virksomheter faller utenfor reglene ovenfor, bør det i tilknytning til disse reglene innføres krav om at virksomhetene skal gi forhåndsinformasjon.

13.5.3 Under en krise

At allmennheten og særlig den delen av befolkningen som blir berørt av en krise, blir informert om krisen, om dens virkninger for mennesker og miljø og om de tiltakene som kan settes i verk for å begrense skaden, er etter utvalgets mening helt essensielt og selvfølgelig.

Det er viktig at man får informasjon tidlig og at informasjonen er korrekt, relevant og forståelig. At informasjonen som blir gitt, i praksis ikke alltid er god nok, har blitt påpekt i flere sammenhenger de siste årene. NOU 1986: 19 Informasjonskriser gjennomgår den informasjonen som ble formidlet til allmennheten i forbindelse med Tsjernobylulykken og konkluderer med at den var mangelfull. Arbeidsgruppen nedsatt av Administrasjonsdepartementet for å vurdere kriseinformasjon i staten og som avga sin rapport i 1995, konkluderer også med at informasjonshåndteringen bør forbedres på flere punkter. Utvalget drøftet imidlertid ikke hvorvidt det var behov for lovendringer. Av faktiske forbedringer som trengs, nevner utvalget følgende:

«Informasjon må i større grad integreres i krisehåndteringen. Områder med uklare ansvarsforhold må avklares, f.eks. på regionalt nivå. Forberedelsene bør forbedres. Dette gjelder blant annet risikoanalyser, planlegging, øvelser, evaluering – og ikke minst samarbeidsavtaler og samordningstiltak. Det er behov for en sentral instans som kan

fungere som rådgiver og kompetansebygger på kriseinformasjonsområdet. Regjeringens kriseinformasjonsenhet dekker bare en del av forvaltningens behov for assistanse og rådgivning.»

Som nevnt ovenfor har en interdepartemental arbeidsgruppe laget et forslag til en bestemmelse som gir allmennheten rett til å få informasjon ved en atomulykke.

Som nevnt ovenfor under kap. 13.4.4 foreslås det i NOU 2000: 24 at kommunene pålegges ved lov å etablere en informasjonsberedskap som en integrert del av en mer omfattende plikt til beredskapsplanlegging. Utvalget støtter dette forslaget.

Utvalget mener også at det kan være ønskelig at prinsippet om allmenhetens rett til å bli informert i tilknytning til en krise – lokal eller nasjonal – kommer til uttrykk i lovverket. Dette har også sårbarhetsutvalget fremmet forslag om.

På den andre siden ser utvalget også at det vil være vanskelig å lovfeste hvordan dette konkret skal gjøres og hvem som skal gjøre det. Hvordan informasjon til allmennheten skal håndteres, må være en sentral del av enhver beredskapsplan. Det ligger utenfor utvalgets mandat å gi generelle regler om beredskapsplanlegging. Også spørsmålet om hvem som skal informere, må avklares i beredskapsplanen. En naturlig hovedregel vil være at den som har ansvar for krisehåndteringen, også har hovedansvaret for informasjonsformidlingen.

Del III Del III Rettslige begrensninger i retten til miljøopplysninger

Kapittel 14

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer**Utgangspunkt**

- Offentlighetsloven inneholder regler som gjør unntak fra retten til dokumentinnsyn.
- Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet tillater at det gjøres innskrenkninger i retten til miljøopplysninger. Århus-konvensjonen setter visse begrensninger for unntaksadgangen.
- Åndsverkloven og internasjonale regler om opphavsrett setter enkelte begrensninger for retten til miljøopplysninger.

Utvalgets forslag

- Offentlige organer må ved vurderingen av om miljøopplysninger som foreligger skal nektes utlevert, stille følgende spørsmål:
 - a) Er det grunnlag for å nekte å utlevere opplysningene etter offentlighetsloven?
 - b) Er det et reelt og saklig behov for å nekte å utlevere opplysningene i dette tilfellet?
 - c) Hvilke hensyn veier tyngst når behovet for å nekte utlevering veies opp mot de miljø- og samfunnsinteresse som taler for utlevering? Veier de sistnevnte hensynene tyngst, skal opplysningene utleveres.
 - d) Gjelder opplysningene miljøskadelig eller miljøforstyrrende forurensning (mindretallet: utslipp) eller produkter, forholdsregler for å hindre eller redusere de skadelige virkningene ved produkter eller forurensning, eller ulovlige inngrep eller ulovlige skader på naturmiljøet? Opplysningene skal da utleveres.
 - e) Dersom deler av et sett opplysninger kan nektes utlevert, er det mulig å skille resten fra disse? Resten skal i så fall utleveres.
- Åndsverkloven har forrang i forhold til lov om retten til miljøopplysninger.

14.1 Innledning

Allmennhetens rett til miljøopplysninger er vernet av Grunnloven § 110 b og har kommet til uttrykk i en rekke internasjonale regelverk. Dette betyr imidlertid ikke at det er tale om en ubegrenset rett. Retten må tåle innskrenkninger i tilfeller hvor andre legitime samfunnshensyn veier tyngre.

De internasjonale reglene åpner alle for å gjøre visse begrensninger i retten til miljøopplysninger. Det finnes dessuten enkelte internasjonale regler, herunder EØS-regelverk, som innebærer visse skranker for retten til miljøopplysninger. Dette omfatter f.eks. regler om personvern, forretningshemmeligheter og opphavsrettigheter.

Grunnloven § 110 b sier ikke uttrykkelig at allmennhetens rett til miljøopplysninger må tåle innskrenkninger, men det er alminnelig antatt at Grunnloven ikke gir allmennheten en ubegrenset rett til miljøopplysninger.

Unntaksreglene må imidlertid utformes og tolkes på en måte som ikke uthuler Grunnloven. Eventuelle bestemmelser i lovverket som representerer en slik uthuling, vil måtte vike for Grunnloven. Grunnloven § 110 b vil dessuten være en tolkningsfaktor ved fastleggningen av unntakenes rekkevidde. Hvilken betydning Grunnloven har, vil variere. Om opplysningene faller innenfor kjerneområdet for retten til miljøopplysninger og om de aktuelle mothensynene er av stor samfunnsmessig betydning, er relevante momenter i denne sammenheng.

Utvalget deler drøftelsen av unntak fra retten til miljøopplysninger i to. Det første spørsmålet er på hvilke grunnlag det skal være mulig å gjøre unntak fra retten til miljøopplysninger. Det andre spørsmålet er om det er behov for å etablere mekanismer som sikrer at unntaksgrunnene ikke blir tolket videre enn det hensynet bak unntakene krever. Dette skillet kan illustreres gjennom å trekke en parallell til offentlighetsloven. Utvalgets første problemstilling knytter seg til unntaksgrunnene i offentlighetsloven §§ 5, 5a, 6 og forskriftene gitt med hjemmel i § 11. Den andre problemstillingen knytter seg til mekanismer som tilsvare meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd og kravet i § 5a andre ledd om at bare de delene av et dokument som inneholder taushetspliktbelaagt informasjon, er omfattet og at resten av dokumentet skal offentliggjøres.

Kapittel 14.4 og 14.5 gir en særlig omtale av forholdet til personopplysningsloven og åndsverkloven.

14.2 Rettslige grunnlag for å gjøre unntak fra retten til miljøopplysninger

14.2.1 Gjeldende rett

Offentlighetslovens unntaksregler

Offentlighetslovens regler om unntak fra innsyn finner man i §§ 5, 5a, 6 og i forskrifter gitt med hjemmel i § 11.

Paragraf 5 åpner for at det kan gjøres unntak for interne dokumenter. Dette omfatter for det første dokumenter som er utarbeidet av organet selv. Dessuten omfatter det dokumenter som er utarbeidet for organets interne saksforberedelse, av et underordnet organ, av særlige rådgivere eller sakkyn-dige, eller av et departement til bruk i et annet departement.

Unntakene i andre ledd omfatter også dokumenter som gjelder innhent-ing av et slikt dokument, jf. § 5 andre ledd andre punktum. Dette gjelder der- imot ikke dokumenter som er innhentet som ledd i den ordinære høringsbe- handlingen.

St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen drøfter offentlighetslovens regler om unntak fra innsyn for interne doku- menter og foreslår at det blir foretatt endringer i reglene for å fremme mer åpenhet. Stortinget støttet dette forslaget. Offentlighetslovutvalget skal ifølge sitt mandat komme med forslag til hvordan dette bør gjøres. Utvalget skal avlegge en delinnstilling innen 1. juli 2001.

Paragraf 5 a gjør unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller medhold av lov. Dette gjelder i all hovedsak personopplysninger og drifts- og forretningshemmeligheter.

Paragraf 6 åpner for at det kan gjøres unntak for dokumenter pga. dokumentets innhold. Denne bestemmelsen skal bl.a. ivareta hensynet til rikets sikkerhet, landets forsvar og forholdet til internasjonale organisasjoner og fremmede makter, hensynet til forsvarlig gjennomføring av det offentliges økonomi, lønns- og personalforvaltning, hensynet til forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet, og hensynet til offentlige kontroll- og reguleringstiltak m.m.

Etter § 11 første ledd kan Kongen gi forskrifter med visse regler om gjennomføringen av unntaksreglene.

Etter § 11 andre ledd kan Kongen gi forskrifter om at på saksområder der det overveiende antall dokumenter vil kunne unntas fra offentlighet etter reglene i §§ 5, 5a og 6, skal alle dokumenter kunne unntas.

Særlig om forretningshemmeligheter

En av de mest sentrale interessekonfliktene i relasjon til formidling av miljøopplysninger står mellom allmennhetens rett til miljøopplysninger og næringslivets rett til vern av sine forretningshemmeligheter.

På den ene siden kan miljøopplysninger fra næringslivet representere verdifull informasjon for allmennheten. Slik informasjon gir opplysninger om de miljøbelastningene den enkelte bedrift medfører. På den andre siden kan det være av stor økonomisk betydning for en virksomhet å verne om sine forretningshemmeligheter. I en globalisert økonomi med omfattende bedriftsallianser er det viktig at bedriftenes samarbeidspartnere/leverandører har sikkerhet for at opplysninger gitt til norske samarbeidspartnere ikke er tilgjengelige for andre. Hensynet til Norges stilling i internasjonal konkurranse taler for at det norske vernet av forretningshemmeligheter, i forhold til tilsvarende vern i andre land, ikke avviker på en måte som er av vesentlig betydning for næringslivets konkurranseevne. TRIPS-avtalen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) inneholder en bestemmelse i art. 39 som pålegger nasjonale myndigheter å verne fortrolig informasjon.

Forvaltningsloven § 13 og enkelte sektorlover, herunder produktkontroll-oven, pålegger forvaltningen taushetsplikt for forretningshemmeligheter. Etter offentlighetsloven § 5 a er taushetspliktbelagte opplysninger unntatt fra offentlighet.

Ifølge forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

De fleste typer informasjon tilknyttet næringsvirksomhet vil kunne være forretningshemmeligheter – herunder et produkts innhold, sammensetning og egenskaper; produksjonsmetoder; prognoser, kalkyler og planer for nye produkter eller virksomheter; forretningsmessige analyser og beregninger; og kunderegistre og agentnett.

En forutsetning for at en opplysning har vern etter forvaltningsloven § 13, er at opplysningen faktisk er hemmelig. Med det menes at den ikke er almin-

nelig kjent eller tilgjengelig. Dette vilkåret har særlig aktualitet i forhold til produktsammensetninger.

Utvalget har vurdert i hvilket omfang det kan sies at et produkts sammensetning er allment tilgjengelig når det blir satt på markedet. De opplysningene om et produkt som man enkelt kan komme fram til gjennom en analyse av produktet, kan sies å være allment tilgjengelige. Spørsmålet blir hvor enkelt det er å analysere seg fram til et produkts innhold gjennom analyser av det.

Utvalget gav SINTEF i oppdrag å utrede dette spørsmålet noe nærmere. Rapporten *Informasjon om et produkts innhold gjennom analyser av produktet* ligger som vedlegg til innstillingen. Av rapporten framgår det at det normalt er relativt enkelt å finne innholdet i et produkt som består av kun én komponent eller en kombinasjon av et fåtall komponenter som det er lett å separere. For komplekse produkter, og særlig for produkter som inneholder organisk materiale fra planter og dyr, vil det være meget vanskelig å finne sammensetningen av alle komponenter og additiver og dermed kunne lage et tilsvarende produkt. Det er også slik at selv om alle stoffene er kjent, vil kanskje rekkefølgen de er tilsatt i og deres historie i produktets produksjonsfase være avgjørende. Rapporten konkluderer med at det i praksis kan være vanskelig å gjennomanalysere et produkt (til 100 %). I praksis kan det sies at relativt grove angivelser av et produkts innhold og egenskaper vil være allment tilgjengelige ved at man gjennom analyser kan komme fram til innholdet. På den andre siden anføres det at for mange produkter vil man ikke kunne reprodusere produktet selv om man visste hva det inneholdt. Det kan f.eks. være en spesiell produksjonsprosess som gjør produktet til det det er, ikke innholdet. Dette gjelder f.eks. vin.

I tillegg til at opplysningene må være hemmelige, må det være av konkurransemessig betydning å holde dem hemmelig. Selv om ikke ordlyden sier det uttrykkelig, må det være klart at det er den negative konkurransemessige betydningen som dekkes. Offentliggjøringen må føre til at virksomheten sannsynligvis vil lide et økonomisk tap.

Det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysninger som en konkurrent kan utnytte i sin virksomhet til skade for bedriften opplysningene gjelder, f.eks. ved at han kan lage de samme produktene. Det at offentliggjøringen av de aktuelle opplysningene vil skade virksomhetens omdømme, vil ikke i seg selv kunne begrunne taushetsplikt. Offentliggjøring av opplysninger om at en virksomhets produkter inneholder potensielt miljø- eller helseskadelige stoffer, vil kunne skade dets markedsføringsverdi, men er ikke vernet av taushetspliktreglene. Dette gjelder også i tilfeller hvor det offentlige bare har opplysninger om noen produsenter innenfor en produktgruppe, slik at det offentlige ikke kan gi en fullstendig oversikt over hvilke produkter innenfor en produktgruppe som f.eks. inneholder farlige kjemikalier.

Det vil også kunne stilles krav om at opplysningene er av en viss betydning. Mindre sensitive næringsopplysninger vernes ikke. Dette er bl.a. understreket av Sivilombudsmannen.

Utvalgets medlemmer Fredriksen, Lindseth og Hugo-Sørensen vil framheve at vernet av forretningshemmeligheter må være minst like godt i Norge som i tilsvarende vern i andre land. Lovforslaget pålegger næringslivet en mer

omfattende opplysningsplikt enn det som gjelder i våre konkurrentland. Da er det helt avgjørende at beskyttelsen av forretningshemmeligheter er god og oppfattes som sikker også av bedriftenes samarbeidspartnere i andre land.

14.2.2 Internasjonale regler

Århus-konvensjonens art. 4 nr. 3 og nr. 4 regulerer muligheten for å gjøre unntak fra retten til miljøopplysninger. Artikkel 4 nr. 3 bokstav c sier at materiale som ikke er ferdig, eller som gjelder offentlige myndigheters interne kommunikasjon, kan unntas fra innsyn dersom det er hjemmel for det i nasjonal lov eller praksis. Man skal ta hensyn til allmennhetens interesse i offentliggjøringen i vurderingen av om en unntaksrett skal benyttes.

Artikkel 4 nr. 4 åpner for at en begjæring om miljøopplysninger kan avslås dersom offentliggjøringen vil ha negative konsekvenser for følgende interesser:

- den fortrolige karakter av offentlige myndigheters saksbehandling,
- internasjonale forbindelser, det nasjonale forsvar og den allmenne sikkerhet,
- rettspleien, rettferdig rettergang og offentlige myndigheters strafferettslig eller disiplinmessig granskning,
- fortrolig nærings- og industriinformasjon som har et legitimt økonomisk behov for vern,
- immaterielle rettigheter,
- personvern,
- tredjepart, som har gitt opplysningene frivillig og som ikke har samtykket til å gi ut opplysningene, og
- miljøet som informasjonen vedrører, f.eks. yngleplasser til sjeldne arter.

I tilknytning til unntaket for forretningshemmeligheter stilles det krav om at utslipp som er relevante for vern av miljøet, likevel skal offentliggjøres.

Miljøinformasjonsdirektivet har i hovedtrekk samme regler som Århus-konvensjonen. Det samme er tilfellet med forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv – med ett unntak. Bestemmelsen om unntak for fortrolige næringslivsopplysninger er formulert noe annerledes i direktivforslaget enn i Århus-konvensjonen.

14.2.3 Utvalgets vurderinger

Både de internasjonale regelverkene og offentlighetsloven inneholder omfattende regler som gir grunnlag for å nekte å gi ut miljøopplysninger. Offentlighetslovens regler og de internasjonale reglene er ikke helt parallelle. Unntakene er ulikt kategorisert. De internasjonale reglene er så vidt formulert at det kan konkluderes med at offentlighetslovens unntaksregler ikke går for langt i forhold til de internasjonale reglene når det gjelder hvilke hensyn som kan legitimere unntak.

Uavhengig av de internasjonale reglene kan det reises spørsmål ved om det i forhold til miljøopplysninger er behov for alle unntaksgrunnlagene i offentlighetsloven. Enkelte opplysninger som kan unntas etter offentlighetsloven, kan allmennheten ha sterk interesse av å få tilgang til. Dette gjelder f.eks. dokumenter som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen av særlige rådgivere eller sakkyndige. Slike dokumenter kan inne-

holde utredninger om miljøtilstanden og miljøpåvirkninger som faller innenfor kjerneområdet for retten til miljøopplysninger. Utvalget viser til at disse spørsmålene har vært gjenstand for behandling i juridisk litteratur.

Det vil være en omfattende oppgave å vurdere hvordan unntaksgrunnene kan utformes på en måte som sikrer allmennhetens rett til miljøopplysninger, uten at det rammer andre viktige samfunnsinteresser. Unntaksreglene i offentlighetsloven er som nevnt under revisjon av offentlighetslovutvalget. De hensynene som taler for å innsnevre unntaksadgangen i offentlighetsloven, vil i stor grad sammenfalle med de hensynene som taler for å lage snevrere unntaksregler i forhold til miljøopplysninger. Utvalget ser det derfor som lite hensiktsmessig å komme med alternative forslag på dette stadiet og foreslår derfor en henvisning fra lov om retten til miljøopplysninger til offentlighetsloven.

Et problem knyttet til det å henviser til offentlighetsloven, er at offentlighetsloven og utvalgets forslag til lov om retten til miljøopplysninger har ulikt begrepsapparat. Dette gjelder i særlig grad skillet mellom «saksdokument» og «miljøopplysninger». For unntakene i offentlighetsloven § 5a og 6 som i første rekke knytter seg til dokumentets innhold, vil ikke dette by på problemer. Når det gjelder unntaket for interne dokumenter i § 5 knytter unntaket seg ikke til dokumentets innhold, men hvilken status dokumentet har. I forhold til miljøopplysninger passer dette unntaket ikke helt. Utvalgets forslag har forsøkt å ta høyde for denne språklige forskjellen mellom de to regelsettene.

Utvalget ser at det pedagogisk sett er en ulempe at loven om retten til miljøopplysninger henviser til offentlighetsloven, slik at det ikke er tilstrekkelig bare å lese loven om retten til miljøopplysninger for å få full oversikt over rettighetene etter loven. Denne ulempen vil imidlertid i stor grad kunne avbøtes ved at særtrykk av loven også tar med de relevante delene av offentlighetsloven.

14.3 Innskrenkninger i unntaksadgangen

14.3.1 Innledning

Både de internasjonale og de norske reglene inneholder som nevnt relativt vide hjemler for å gjøre unntak. Dette kan innebære en uthuling av retten til miljøopplysninger dersom de blir tolket for vidt. Som ovenfor nevnt vil det være vanskelig å formulere generelle unntaksgrunner som på den ene siden sikrer at de legitime behovene for hemmelighold blir ivaretatt og på den andre siden sikrer at allmennhetens rett til miljøopplysninger ikke blir for snever.

Et alternativ til å formulere snevre unntaksregler er å etablere mekanismer som sikrer at unntaksgrunnlagene ikke blir benyttet i større omfang enn det hensynene bak unntakene tilsier. Utvalget har vurdert fire slike mekanismer/regeltyper:

- Uttrykkelig krav om at unntakene bare får anvendelse når det er et reelt og saklig behov i det enkelte tilfellet for å nekte å gi ut miljøopplysninger.
- Krav om interesseavveining.
- Krav om at visse opplysninger alltid skal utleveres.

- Krav om at de delene av et sett opplysninger som kan skilles fra opplysninger som kan nektes utlevert, skal utleveres.

14.3.2 Reelt og saklig behov for å nekte å utlevere opplysningene

Gjeldende rett

I offentlighetsloven er det bare enkelte av unntaksbestemmelsene som stiller konkrete krav til at det skal være til skade for eller være et reelt behov for at en unntakshjemmel skal kunne benyttes. Offentlighetsloven § 5 sier f.eks. at et dokument som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen, kan unntas fra offentlighet. Det er ikke stilt krav om at dette bare kan gjøres der offentliggjøring vil kunne være skadelig for den interne saksbehandlingen.

I relasjon til reglene om taushetsplikt for forretningshemmeligheter kan et slikt krav tolkes inn i reglene, jf. framstillingen ovenfor under kap. 14.2.1.

Det såkalte meroffentlighetsprinsippet modifierer dette bildet noe. Prinsippet er kommet til uttrykk i offentlighetsloven § 2 tredje ledd som sier at «forvaltningsorganet skal vurdere om dokumentet likevel bør gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet». Selv om det er grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, skal man vurdere om dokumentet likevel skal gjøres offentlig tilgjengelig. Et sentralt vurderingstema i denne sammenheng vil være hvorvidt de hensynene som står bak den aktuelle unntaksbestemmelsen, krever at opplysningene unntas fra offentlighet. Meroffentlighetsprinsippet oppstiller imidlertid bare en plikt til å vurdere meroffentlighet og ikke en plikt til å utøve meroffentlighet.

Internasjonale regler

Miljøinformasjonsdirektivet krever bare at offentliggjøring vil ha betydning for – «affect» – de interessene som kan danne grunnlag for å gjøre unntak. EU-kommisjonen presiserer i sitt forslag at det er bare i de tilfellene hvor det å gi ut opplysninger vil ha negativ betydning for de interessene som er vernet av unntaksreglene, at det kan gjøres unntak. Dette kommer til uttrykk gjennom formuleringen «ha negative konsekvenser for». Århus-konvensjonen benytter samme formulering som direktivforslaget.

Utvalgets vurderinger

Unntaksgrunnlagene bør etter utvalgets mening ikke anvendes i større utstrekning enn det de samfunnshensynene som ligger bak unntaksgrunnene, tilsier. Utvalget mener at dette bør komme klarere til uttrykk i lovverket. Utvalget har valgt en formulering som man finner igjen i tilknytning til kravene om meroffentlighet, jf. f.eks. St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen kap. 5.13.1-5.13.2. I stortingsmeldingen påpekes det bl.a. at regelen om meroffentlighet vil ha sentral betydning i de tilfellene der unntaksbestemmelsene gir adgang til å nekte innsyn i dokumenter som det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta. Utvalgets forslag har imidlertid en annen karakter enn meroffentlighetsprinsippet i offentlighetsloven, idet det stilles som et av flere vilkår for å kunne nekte å utlevere miljøopplysninger – ikke bare som et moment i en vurdering av om man bør utlevere miljøopplysninger.

14.3.3 Interesseavveining

14.3.3.1 Problemstilling

Når det konstateres at miljøopplysninger det kreves tilgang til, faller innenfor en unntaksregel og det for så vidt kan være et reelt og saklig behov å nekte å utlevere opplysningene, står man overfor en situasjon hvor to interesser står i konflikt med hverandre. Selv om det i utgangspunktet kan være nødvendig å unnta opplysningene, er det ikke dermed sagt at de grunnene som begrunner et unntak, er sterkere enn allmennhetens interesse i offentliggjøring. Spørsmålet blir om det da skal være mulig å foreta en interesseavveining der de to interessene blir veid opp mot hverandre.

14.3.3.2 Gjeldende rett

Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder for unntakene etter §§ 5, 6 og 11. Disse bestemmelsene åpner for å gjøre unntak for innsyn, men pålegger ikke å gjøre unntak for innsyn. Det vil således være rom for forvaltningen i hvert enkelt tilfelle å vurdere om man bør gi innsyn eller ikke.

Meroffentlighetsprinsippet innebærer at forvaltningen skal foreta en vurdering av de ulike interessene, men stiller ikke noe krav om å offentliggjøre opplysningene dersom hensynene som taler for det, er sterkere enn hensynene bak unntaket.

Når det gjelder § 5 a – unntakene for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt – er det ikke adgang til å vurdere meroffentlighet. Taushetsplikten setter absolutte grenser for hva som kan offentliggjøres. Reglene om taushetsplikt finnes som nevnt i ulike lovverk, med forvaltningsloven § 13 ff. som den generelle bestemmelsen. Definisjonene av taushetsplikt i bl.a. forvaltningsloven åpner heller ikke for en åpen interesseavveining. Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er opplysninger ikke underlagt taushetsplikt dersom ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold. Denne bestemmelsen åpner bare for en vurdering av interessene for hemmelighold, men ingen åpen avveining mot motstående interesser.

Grunnloven § 110 b andre ledd vil imidlertid innebære at taushetspliktreglene må tolkes innskrenkende når det er tale om særlig viktige miljøopplysninger. Grunnloven § 110 b vil også på andre områder innebære at unntaksreglene må tolkes innskrenkende dersom dette er nødvendig for at allmenheten skal få den kunnskapen den er berettiget til etter Grunnloven § 110 b.

14.3.3.3 Internasjonale regler

Miljøinformasjonsdirektivet har ingen bestemmelse om interesseavveining.

Århus-konvensjonen har heller ingen generell regel om interesseavveining, men stiller i art. 4 nr. 4 andre ledd krav om at unntaksgrunnene «skal tolkes på en restriktiv måte, idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring, og om den ønskede informasjonen gjelder miljøutslipp».

Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv, som er det foreløpig siste steget i utviklingen av internasjonale regler om retten til miljøopplysninger, stiller krav om interesseavveining. Forslaget har følgende ordlyd:

«I hvert tilfelle skal den allmenne interesse i offentliggjøring avveies mot interessene som ivaretas ved et avslag på utlevering. Det skal gis tilgang til informasjonen dersom den allmenne interessen veier tyngre enn de sistnevnte interessene.»

14.3.3.4 Utenlandsk rett

Danmark

Verken den danske miljøopplysningsloven eller offentlighetsloven åpner for en generell interesseavveining. Miljøopplysningsloven inneholder bestemmelser om at enkelte unntak skal tolkes i tråd med Århus-konvensjonen art. 4.

Sverige

Sverige har en egen lov om unntak fra offentlighetsprinsippet – Sekretesslagen. Den har relativt detaljerte regler for hvilke opplysninger som kan unntas fra offentlighet. Den inneholder ikke noe meroffentlighetsprinsipp eller noe generelt krav om interesseavveining. Det finnes imidlertid enkelte eksempler på bestemmelser som åpner for en interesseavveining. Kapittel 8 § 7 i sekretesslagen gjelder for «verksamhet, som bedrivs av annan än statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet» og omfatter visse forretningshemmeligheter og personopplysninger. Bestemmelsens tredje ledd sier at unntak fra offentlighet – «sekretess» – ikke skal gjelde for opplysninger hos kommunale tilsynsvirksomheter på helse- og miljøområdet dersom «intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön (...) eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut». Kapittel 8 § 9 har en liknende bestemmelse.

14.3.3.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert to måter å gjennomføre Århus-konvensjonen art. 4 nr. 4 på. Enten kan det vedtas regler som krever at man i tilknytning til hvert innsynskrav foretar en innskrenkende fortolkning eller en interesseavveining der man tar hensyn til allmennhetens interesse i offentliggjøring og om opplysningene gjelder utslipp til miljøet. Det andre alternativet er å vedta unntaksregler som er så snevert formulert at de ivaretar de ovennevnte hensynene.

Det siste alternativet vil være svært krevende å gjennomføre. Som nevnt ovenfor vil det være vanskelig fullt ut å ivareta disse hensynene gjennom generelle regler uten at unntaksreglene blir så snevre at de ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behov for hemmelighold. Det vil etter utvalgets mening heller ikke være tilstrekkelig bare å lage en unntaksregel som f.eks. sier at informasjon om utslipp skal være offentlig tilgjengelig.

Etter utvalgets oppfatning er den beste måten å gjennomføre kravet i konvensjonen på, å stille opp en regel om at man i tilknytning til det enkelte innsynskravet skal foreta en konkret avveining av hensynene som ivaretas ved et avslag, og de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere opplysningene. Utvalgets forslag harmonerer godt med direktivforslagets bestemmelse.

Kravet om interesseavveining vil både gjelde for opplysninger som faller inn under unntaksgrunnene i offentlighetsloven §§ 5, 6 og 11, og unntaket for taushetspliktige opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a. Det er for de sistnevnte opplysningene at en lovfesting av en interesseavveining vil ha størst betydning. Et krav om interesseavveining vil også være med på å sikre at prinsippene i Grunnloven § 110 b får gjennomslag i lovgivningen.

Ved denne interesseavveiningen skal man ikke bare foreta en konkret vurdering av om den som krever opplysningene, har behov for informasjonen, men om det vil være av interesse for allmennheten å få tilgang til informasjon av denne art. Det er ikke avgjørende hva den opplysningene gjelder, mener om hvorvidt opplysningene bør utleveres, men en vurdering av de samfunnsmessige hensynene bak unntaket.

Utvalget mener at kravet om interesseavveining ikke vil medføre en svekkelse av det rettslige vernet av forretningshemmeligheter. Dersom det er tale om opplysninger som det vil være av stor konkurransemessig betydning å hemmeligholde, vil dette veie tungt i vurderingen. Opplysninger som danner kjerneområdet for retten til miljøopplysninger, vil i stor grad allerede være tilgjengelige for allmennheten. Dette gjelder f.eks. utslipp til miljøet og opplysninger om et produkts helse- og miljøvirkninger, jf. produktkontrollloven § 11 andre ledd.

Det kan argumenteres med at en interesseavveining vil medføre lav forutberegnelighet for norsk næringsliv. Til dette kan det påpekes at også dagens rettstilstand vil være usikker. Taushetspliktreglene inneholder vage kriterier som må tolkes i tråd med Grunnloven § 100 b.

For å styrke rettssikkerheten til dem opplysningene gjelder i tilfeller hvor interesseavveiningen medfører at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, ønskes offentliggjort, foreslår utvalget regler som inneholder krav til saksbehandlingen i disse situasjonene, jf. kap. 16.5 nedenfor.

14.3.4 Opplysninger som alltid skal utleveres

Innledning

En annen måte å hindre at unntaksreglene blir tolket for vidt på, er å stille krav om at visse, nærmere spesifiserte typer miljøopplysninger alltid skal utleveres, uavhengig av om de omfattes av en av unntaksgrunnene.

Gjeldende rett

Offentlighetsloven inneholder ingen generelle bestemmelser om at visse opplysninger alltid skal gis ut. På enkelte områder finnes det imidlertid slike unntak. De gjelder enkelte kjemikalier, genmodifiserte organismer og helse- og miljøskadelige produkter.

I produktkontrollloven er det gjort unntak fra taushetsplikt i § 11. Paragraf 11 andre ledd sier at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at det gis «opplysninger om produkts virkning som nevnt i § 1 og om nødvendig en forklaring av årsaken til denne». De virkningene det siktes til i § 1, omfatter helseskade og miljøforstyrrelser i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy og liknende.

Genteknologiloven sier at følgende opplysninger alltid skal være offentlige:

- beskrivelse av den genmodifiserte organismen, brukerens navn og adresse, formålet med bruken og bruksstedet,
- metoder og planer for overvåking og beredskap, og
- vurdering av hvilke virkninger som kan forutsettes.

Genteknologilovens unntak bygger på tilsvarende unntak som finnes i EF-direktivet om genmodifiserte organismer. Også på andre områder finnes det EF-direktiver som inneholder lister over opplysninger som ikke i noen tilfeller skal vurderes som hemmelige. Dette gjelder bl.a. flere kjemikalier regelverk. Et eksempel er forskrift av 1. juli 1996 nr. 715 om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer. Forskriften § 18 lyder som følger:

«Følgende opplysninger kan ikke anses som fortrolige:

- Produsentens og forhåndsmelderens navn.
- Det kjemiske stoffets handelsnavn.
- Det kjemiske stoffets renhetsgrad og de typer forurensninger og tilsetningsstoffer som er klassifiseringspliktige i henhold til forskrift om helsefaremerking, forskrift om miljøfaremerking, forskrifter om brannfarlige varer, forskrift om eksplosive varer og forskrift om stoffliste.
- For kjemiske stoffer som står i forskrift om stoffliste: de analysemetodene som gjør det mulig å påvise stoffet etter at det er sluppet ut i miljøet og anslå menneskers direkte eksponering for stoffet.
- Anbefalte metoder og forholdsregler for håndtering, lagring osv. (jf. vedlegg 1 – 3, punkt 2.3) og nødtiltak ved kjemikaliesøl og personskade (jf. vedlegg 1 – 3, punkt 2.4 – 2.5).
- Det kjemiske stoffets fysikalsk-kjemiske egenskaper (jf. vedlegg 1 – 3, punkt 3).
- Sammendrag av de toksikologiske og økotoksikologiske testresultatene.
- Muligheter for å uskadeliggjøre det kjemiske stoffet.
- Opplysninger i produktdatabladet.»

Internasjonale regler

Miljøinformasjonsdirektivet inneholder ingen liste over opplysninger som alltid skal være offentlige.

Århus-konvensjonen art. 4 nr. 4 bokstav d sier følgende om forholdet mellom forretningshemmeligheter og informasjon om utslipp:

«Innenfor denne rammen skal informasjon om utslipp som er relevante for vern av miljøet offentliggjøres.»

Formuleringen «innenfor denne rammen» gjør at denne bestemmelsen ikke innebærer noe absolutt unntak fra vernet av forretningshemmeligheter for utslippsinformasjon. Man må trolig gjennomføre en avveining av de motstående interessene, men slik at det at informasjonen dreier seg om utslipp, vil være et vesentlig argument for å offentliggjøre informasjonen.

Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv art. 4 nr. 2 bokstav d gjør følgende innskrenkning i unntaket for fortrolig næringsliv- og industriinformasjon:

«Medlemsstatene kan ikke fastsette at en begjæring kan avslås med henvisning til denne bokstaven dersom begjæringen gjelder informasjon om utslipp til miljøet som omfattes av Fellesskapets lovgivning.»

Utvalgets vurderinger

Som nevnt innledningsvis vil en opplisting av typer opplysninger som alltid skal utleveres, være en effektiv måte å sikre at svært viktige miljøopplysninger blir tilgjengelige for allmennheten. Ved vurderingen av hvilke opplysninger som bør stå på listen, må man imidlertid være varsom slik at ikke viktige, motstående samfunnshensyn blir urimelig skadelidende. En forutsetning for at slike regler skal fungere, er at de er formulert så konkret at de ikke i stor grad åpner for en skjønnsmessig vurdering fra den som skal gi ut opplysningene. Utvalget mener at konkrete krav til hva som skal være offentlig, må videreføres i sektorlovgivningen slik som i dag. I tillegg trengs imidlertid en mer generell bestemmelse som fanger opp helse- og miljøfarlige egenskaper ved en aktivitet eller et produkt. En slik bestemmelse vil åpne for en viss grad av skjønn, men er nødvendig fordi det ikke er mulig å utvikle et uttømmende lov- eller forskriftsverk.

Det er ingen grunn til å beskytte opplysninger om lovbrudd i form av inngrep i naturen eller skader på miljøet, jf. § 15 bokstav d. Opplysninger om slike forhold bør derfor ikke kunne unntas fra innsyn i medhold av lovens unntaksregler. Utvalget antar at det forholdsvis sjelden vil kunne bli snakk om å anse slike opplysninger som taushetsbelagte ut fra kriteriet om forretningshemmeligheter. Heller ikke personvern hensyn bør hindre at slike opplysninger gis ut. Personvern hensyn kan imidlertid tilsi at det ikke navngis hvem som har foretatt de ulovlige handlingene dersom det er mulig å anonymisere opplysningene. En annen sak er at hensynet til en pågående etterforskning eller en rettssak om lovligheten av visse handlinger eller aktiviteter, kan tilsi begrensninger i innsynsadgangen. Siden loven ikke gjelder opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovgivningen, jf. § 2, vil innsynsadgangen i slike tilfeller måtte avgjøres etter prosesslovgivningen og ikke etter lov om retten til miljøopplysninger.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Flåthen, Foss, Graver, Hallingstad, Lindahl, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten, Vevatne og Aanæs, foreslår at opplysninger om helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning skal være offentlig tilgjengelige. Forslaget vil oppfylle Århus-konvensjonens krav om at opplysninger om utslipp skal være offentlig tilgjengelige, jf. § 15 bokstav a.

Paragraf 15 bokstav b tilsvarer kravene i produktkontrolloven § 11 andre ledd. Dette unntaket harmonerer også godt med hva som vil være allment tilgjengelig under de ulike kjemikalieforskriftene som bygger på EU-direktivet. Opplysninger om at et produkt har helse- og miljøskadelige egenskaper vil trolig ytterst sjelden utgjøre en forretningshemmelighet. Når det gjelder en forklaring av årsaken, vil det muligens kunne oppstå mindre interessekonflikter. Men det er her ikke krav om at man skal gi detaljerte opplysninger om årsaken. I de aller fleste tilfellene vil en også kunne gi opplysninger om årsaken uten å måtte gi svært sensitive opplysninger.

Paragraf 15 bokstav c bygger på kjemikalieforskriftene som alle stiller krav om at opplysninger om forholdsregler aldri skal være hemmelige. Ved at de bygger på internasjonale regelverk, vil ikke problematikken knyttet til norsk næringslivs internasjonale konkurransesituasjon oppstå. Dessuten vil det sjelden være noe legitimt behov for å holde slike opplysninger hemmelig.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth, foreslår at bestemmelsene om hvilke miljøopplysninger som aldri kan nektes utlevert, for så vidt gjelder produkter, tas inn som en ny § 11a i produktkontrollloven. Disse medlemmene legger dessuten vekt på at det er produktets virkninger slik de er beskrevet i produktkontrollloven § 1 – helseskader og miljøforstyrrelser – som aldri skal kunne nektes utlevert og, om nødvendig, årsakene til disse. Virkningene har sin årsak i produktets iboende egenskaper, kombinert med menneskers og miljøets kontakt med produktet og dets komponenter (spredning og eksponering). Opplysninger om et produkts helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, herunder eventuelle innhold av helse- og miljøfarlige stoffer, vil derfor inngå som del av årsakene. Mindretallet anser at et produkts helseskadelige og miljøforstyrrende virkninger ytterst sjelden vil utgjøre en forretningshemmelighet. Mindretallet deler flertallets vurderinger av konfidensialitetsbehovet knyttet til forklaring av årsaken og opplysninger om forholdsregler.

14.3.5 Deler av et sett opplysninger skal alltid utleveres

Problemstilling

I en del situasjoner vil bare en del av et sett opplysninger kunne nektes utlevert. I relasjon til interne dokumenter kan det f.eks. være behov for å unnta opplysninger om de interne diskusjonene og foreløpige vurderingene et offentlig organ har gjort seg. Det faktamaterialet som ligger til grunn for vurderingene, vil det imidlertid ikke i samme grad være behov for å unnta fra offentlighet. Spørsmålet nedenfor er hvordan man kan sikre at bare den delen av et materiale som kan unntas, faktisk blir unntatt.

Gjeldende rett

Adgangen til å unnta interne dokumenter etter offentlighetsloven § 5 fra offentlighet gjelder hele dokumentet. Det samme gjelder unntakene i § 6. Dersom et dokument inneholder opplysninger som nevnt i § 6, kan hele dokumentet unntas, ikke bare de aktuelle opplysningene. Ifølge § 6 andre ledd kan man dersom et saksdokument er unntatt fra offentlighet, unnta hele saken fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumentene vil gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser. Denne bestemmelsen gjelder bare unntakene i § 6. Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd skal det vurderes om det bør utøves delvis meroffentlighet. Det fører til at deler av dokumenter det ikke er noen beskyttelsesverdig interesse i å unnta fra offentlighet, bør offentliggjøres.

Når det gjelder unntaket for taushetspliktbelagt informasjon, er derimot situasjonen en annen. Etter § 5 a er det bare opplysningene det er plikt til å bevare taushet om, som skal unntas fra offentlighet. Resten av dokumentet er offentlig, med mindre disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet, eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste delen av

dokumentets innhold. Dokumenter påført lovlig beskyttelsesgrad kan unntas i sin helhet.

Århus-konvensjonen art. 4 nr. 6 krever at dersom man kan skille ut de opplysningene som kan unntas etter art. 4 nr. 3 og 4, skal myndighetene utlevere resten av de ønskede miljøopplysningene. Miljøinformasjonsdirektivet inneholder en tilsvarende bestemmelse i art. 3 nr. 2 andre ledd. Denne regelen er også videreført i direktivforslaget.

Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår en bestemmelse som tilsvarende de internasjonale reglene. Utvalget legger til grunn at forslaget ikke vil representere en reell svekkelse av behovene for å gjøre unntak fra plikten til å gi ut opplysninger.

Denne bestemmelsen vil særlig bidra til at unntaket for interne opplysninger ikke blir praktisert for vidt. Faktaopplysningene i en sak vil f.eks. i stor grad måtte utleveres, siden de ikke vil skade den interne saksbehandlingen.

14.4 Personvern

Innledning

Personopplysningsloven stiller visse krav til hvordan offentlige og private aktører behandler personopplysninger. I visse tilfeller vil miljøopplysninger kunne karakteriseres som personopplysninger. Det er derfor behov for å vurdere i hvilken grad dette er tilfelle og hvilke konsekvenser dette kan ha for retten til miljøopplysninger – om personopplysningsloven innebærer en skranke for retten til miljøopplysninger.

Ved lov av 14. april 2000 nr. 31 ble den tidligere personregisterloven erstattet med en lov om behandling av personopplysninger. Loven er bl.a. vedtatt for å implementere Europaparlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger.

Lov om behandling av personopplysninger har til formål å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.

Utvalgets hovedproblemstilling knytter seg til spørsmålet om i hvilken grad personopplysningsloven kan sette begrensninger på muligheten til å gi ut de miljøopplysningene allmennheten har krav på etter utkastet til lov om retten til miljøopplysninger. Spørsmål som knytter seg til andre former for behandling av opplysninger som ikke direkte gjelder utlevering av opplysningene, behandles ikke her selv om dette muligens indirekte kan ha betydning for hvor lett tilgjengelige miljøopplysningene gjøres for allmennheten. Siden utvalget ikke kommer med detaljerte forslag til hvordan miljøopplysninger skal samles inn og oppbevares, er det ikke naturlig å drøfte behandling av personopplysninger i forhold til behandling av miljøopplysninger i sin fulle bredde.

Forslaget til lov om retten til miljøopplysninger regulerer både offentlige organers plikt til å gi opplysninger og offentlige og private virksomheters plikt til å gi opplysninger om miljøforholdene ved virksomheten. Forholdet til personopplysningsloven blir i første rekke aktuelt for opplysninger fra offentlige organer. Siden reglene om rett til å få informasjon fra enhver virksomhet om dennes påvirkning på miljøet bare gjelder miljøforholdene ved egen virksomhet, vil det i de færreste tilfellene være aktuelt å oppfylle denne plikten ved å gi opplysninger som er vernet etter personopplysningsloven. Framstillingen nedenfor konsentrerer seg derfor om det offentliges plikt til å gi ut miljøopplysninger.

Forholdet mellom begrepene personopplysning og miljøopplysning

Paragraf 2 nr. 1 definerer personopplysninger som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. «Enkeltperson» omfatter bare fysiske personer. Juridiske personer, slik som selskaper, foreninger og organisasjoner, faller utenfor. Loven gjelder opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Det vil si opplysninger som direkte eller indirekte identifiserer en enkeltperson. Forarbeidene (Ot.prp. nr. 92 (1998-99) kap. 16) nevner følgende eksempler på måter en person kan bli identifisert på: «navn, identifikasjonsnummer eller annet kjennetegn som er spesielt for personens fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet».

Miljøopplysninger vil i de færreste tilfellene kunne karakteriseres som personopplysninger. Det finnes imidlertid noen grupper miljøopplysninger som kan karakteriseres som personopplysninger. Dette gjelder for det første informasjon om helseskader forårsaket av miljøpåvirkninger. Dersom disse helseopplysningene knytter seg til identifiserbare enkeltpersoner, er det tale om personopplysninger i personopplysningslovens forstand.

For det andre vil miljøopplysninger som knytter seg til konkrete arealer som er identifisert ved hjelp av gårds- og bruksnummer eller gateadresse, være personopplysninger i den grad eier eller annen rettighetshaver til eiendommen er en fysisk person. Ved hjelp av et gårds- og bruksnummer eller en gateadresse er det mulig å identifisere rettighetshaverne til arealet.

Hensynene bak personopplysningsloven – det å beskytte den enkeltes personvern – har ulik vekt i relasjon til de to gruppene miljøopplysninger som er nevnt ovenfor. Helserelaterte miljøopplysninger ligger i kjerneområdet for personvernet. Slike opplysninger ligger derimot i grenselandet av begrepet miljøopplysninger. Mens personverninteressene for slike opplysninger er sterke, er allmennhetens behov for slike miljøopplysninger relativt svake, og slike opplysninger vil i de fleste tilfeller være unntatt fra reglene om miljøopplysninger ut fra reglene om taushetsplikt for personopplysninger.

Opplysninger om at en person eier spesifikke eiendommer med visse miljøkvaliteter eller miljøskader, synes derimot å ligge i ytterkant av det personopplysningsloven er ment å verne. Slike opplysninger ligger dessuten i kjerneområdet for retten til miljøopplysninger. Det kan i mange tilfeller være et vesentlig poeng å få nøyaktige opplysninger om hvor en miljøverdi/miljøskade forekommer.

Miljøopplysninger som er stedfestet ved hjelp av grunnbokshjemler eller adresser, er personopplysninger som faller innenfor definisjonen av personop-

plysninger etter ordlyden. Det kan reises spørsmål ved om loven bør tolkes innskrenkende slik at disse miljøopplysningene faller utenfor. Holdepunkt for dette finnes i forarbeidene til loven som sier følgende (Ot.prp. nr. 92 (1998-99), kap. 16, s. 101):

«I tvilstilfeller kan formålsbestemmelsen få betydning for hvor langt uttrykket «personopplysning» rekker – det kan tenkes tilfeller der ordlyden i nr. 1 isolert sett trekker i retning av at en opplysning er «personopplysning», men hvor personvern hensyn ikke kan begrunne at opplysningen vernes.»

Som nevnt gjør ikke personvern hensynet seg særlig sterkt gjeldende for arealrelaterte miljøopplysninger. Grunnloven § 110 b andre ledd er også et argument for å innskrenke rekkevidden av loven. Det må imidlertid sikres at kravene i personopplysningsdirektivet oppfylles.

Krav til behandling av personopplysninger og forholdet til retten til miljøopplysninger

Personopplysningsloven stiller krav til hvordan man behandler personopplysninger. Med behandling menes ifølge § 2 nr. 2 «enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter.»

Som nevnt ovenfor regulerer loven om retten til miljøopplysninger primært plikten til å utlevere opplysninger til allmennheten. Andre former for behandling vil således ikke bli drøftet nedenfor, jf. innledningen til notatet. Personopplysningsloven stiller både vilkår for i det hele tatt å kunne behandle personopplysninger og krav til selve behandlingen.

Paragraf 8 stiller opp grunnvilkår for å behandle personopplysninger. Personopplysninger kan behandles på tre ulike grunnlag:

- Dersom den registrerte har samtykket.
- Adgang til slik behandling er fastsatt i lov.
- Behandlingen er nødvendig ut fra visse nærmere oppregnede hensyn.

Av de hensynene som nevnes, er det særlig hensynet til «å utføre en oppgave av allmenn interesse» som er aktuelt i relasjon til miljøopplysninger. Det å gi allmennheten miljøopplysninger er etter utvalgets mening en oppgave av allmenn interesse. Vedtas en lov om retten til miljøopplysninger, vil personopplysningslovens alternativ nr. 2 også komme til anvendelse.

Paragraf 11 stiller grunnkrav til behandlingen av personopplysninger. I tillegg til at behandlingen må være tillatt etter §§ 8 og 9 stilles det krav om at personopplysningene

- bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet,
- senere ikke brukes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker,
- er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen,
- er korrekte og oppdaterte, og ikke lagres lenger enn nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. §§ 27 og 28.

Bokstavene d og e reiser ikke særlige problemer i tilknytning til miljøopplysninger. Et aktuelt spørsmål er om det å gi ut miljøopplysninger til allmenheten vil være å nytte opplysningene til «uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet», og at utgivelse ikke er å anse som bruk til «senere formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen».

Justisdepartementet uttaler i forarbeidene til personopplysningsloven (Ot.prp. nr. 92 (1998-99) kap. 12.5, s. 83-84) at det å gi innsyn etter offentlighetsloven og forvaltningsloven ikke er i strid med kravene i § 11. Justisdepartementet anser det å gi innsyn etter offentlighetsloven som «en integrert del av forvaltningens virksomhet og dermed ikke uforenlig med hovedformålet med å innhente opplysningene – for eksempel å avgjøre enkelt saker».

På tilsvarende måte kan man si at det å gi miljøopplysninger er en integrert del av offentlige organers aktivitet. Innenfor miljøvernforvaltningen er en av oppgavene å innhente og formidle miljøopplysninger. For disse organene vil man i alle fall kunne si at det å gi ut miljøopplysninger er en integrert del av deres virksomhet. Et klart eksempel på dette er Statens kartverk som driver med framskaffelse og formidling av informasjon som sin hovedbeskjeftigelse.

Dette synspunktet kan imidlertid også gjøres gjeldende for andre offentlige organer. Dagens miljøvernpolitikk bygger på et sektoransvar. Enhver sektormyndighet har ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sin virksomhet. Sektormyndighetene skal ha oversikt over miljøvirkningene av virksomheten i sektoren og har ansvaret for å iverksette og gjennomføre miljøverntiltak innenfor eget ansvarsområde. Det offentliges ansvar for å gjøre miljøopplysninger tilgjengelige for allmennheten er også understreket i mange internasjonale regelverk, herunder Århus-konvensjonen og diverse EU-direktiver.

Forslaget til lov om retten til miljøopplysninger presiserer det offentliges plikt til å gjøre miljøopplysningene tilgjengelige for allmennheten og medfører at det å gi miljøopplysninger, må betraktes som en integrert del av ethvert offentlig organs virksomhet.

Selv om Justisdepartementet kom til at det å gi innsyn etter offentlighetsloven ikke vil være i strid med kravene i personopplysningsloven §§ 8, 9 og 11, ble det foreslått en bestemmelse som uttrykkelig sier at personopplysningsloven ikke begrenser innsynsretten etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger. Bestemmelsen finnes i personopplysningsloven § 6.

Denne bestemmelsen vil også medføre at loven om retten til miljøopplysninger vil gå foran personopplysningsloven ved motstrid.

14.5 Opphavsrett

14.5.1 Innledning

Allmennhetens rett til miljøopplysninger er et grunnleggende prinsipp, som bl.a. er framhevet i Grunnloven § 110 b andre ledd. Samtidig kan det knytte seg individuelle rettigheter til utnyttelse av informasjonen. Det å framskaffe,

samle inn, bearbeide og systematisere miljøopplysninger kan være svært kostnads- og arbeidskrevende. Det å ha enerett til å utnytte opplysningene og å lage eksemplarer av informasjonsbæreren vil derfor kunne ha en stor økonomisk verdi. For å finansiere framskaffelsen av opplysninger kan man se det som ønskelig at man også har enerett til å videreformidle dem til allmenheten, slik at man kan ta betaling for formidlingen eller nekte å utlevere dem.

Grunnlaget for å ha enerett til å formidle miljøopplysninger kan være opphavsrett til opplysningene. Opphavsretten er regulert i åndsverkloven. De mest aktuelle formene for opphavsrett i relasjon til miljøopplysninger er opphavsrettslig vern som åndsverk etter åndsverkloven § 1 eller vern som database/katalog etter åndsverkloven § 43.

14.5.2 Åndsverkloven

Opphavsrett til åndsverk

Åndsverkloven § 1 gir åndsverk rettsvern. Den som har skapt åndsverket, vil etter § 2 ha «enerett til å råde over åndsverket ved å framstille eksemplar av det og ved å gjøre det tilgjengelig for allmennheten». Det er viktig å merke seg at det ikke er opplysningene i verket som er vernet, men verkets utforming. Dette står i motsetning til patentrettighetene som verner selve idéen bak oppfinnelsen, eller reglene om taushetsplikt for forretningshemmeligheter som verner selve det tankemessige innholdet.

For å være et åndsverk må det ha såkalt åndsverkshøyde. Ved utformingen av verket må det ha vært utøvet en viss kreativitet. Dette betyr f.eks. at en sammenstilling av en del faktaopplysninger ikke er et åndsverk. Et årsregnskap eller statistiske miljøopplysninger er heller ikke åndsverk. Dersom man derimot har brukt kreativitet ved utvelgelsen av dataene, vil det kunne være et åndsverk. En oversikt som viser de viktigste hekkeområdene for en fugleart vil således kunne være et åndsverk etter § 1, men det vil da være selve oversikten som er vernet, og ikke de enkelte opplysningene i oversikten.

Opphavsrettslig vern av databaser

Åndsverkloven § 43 etablerer et vern for kataloger, formularer, programmer, databaser eller liknende arbeid som sammenstiller et større antall opplysninger, eller som er resultat av en vesentlig investering. Den som frambringer databaser og liknende, vil ha enerett til å råde over hele eller vesentlige deler av arbeidets innhold ved å framstille eksemplarer av det og ved å gjøre det tilgjengelig for allmennheten. Det rettslige vernet gjelder ikke de enkelte opplysningene i databasen.

Det er ingen vilkår at kravene til åndsverkshøyde i § 1 skal være oppfylt. Det er nok at det er en samling av «et større antall opplysninger» eller at databasen er et resultat av «en vesentlig investering». En database som inneholder miljødata, vil således kunne være vernet etter § 43. Et kart vil både kunne være en database med vern etter § 43 og et åndsverk med vern etter hovedregelen.

Begrensninger i det opphavsrettslige vernet for offentlig informasjon

Når det gjelder opplysninger som foreligger hos det offentlige, må det opphavsrettslige vernet tåle vesentlige innskrenkninger.

For det første er det i § 9 gjort et generelt unntak fra vernet for lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak truffet av offentlig myndighet. Det samme gjelder forslag, utredninger og andre uttalelser som gjelder offentlig myndighetsutøvelse fra offentlig myndighet og offentlig oppnevnt råd eller utvalg. Offisielle oversettelser av slike tekster er uten vern. Dette unntaket gjelder bare åndsverk som er produsert særskilt til bruk i dokumenter som nevnt ovenfor. Åndsverk som siteres eller gjengis i vedlegg, omfattes ikke. Unntaket innebærer at offentlige myndigheter ikke har enerett til å offentliggjøre disse dokumentene. Hvem som helst kan mangfoldiggjøre dem. Det at et verk er uten opphavsrettslig vern etter åndsverkloven, betyr imidlertid ikke at det ikke kan tas betaling for formidlingen av slik informasjon. Det er f.eks. vanlig praksis at man tar betaling for trykte publikasjoner av offentlige dokumenter som lover, forskrifter, offentlige utredninger og regjeringens dokumenter til Stortinget, jf. nedenfor under kap. 18.

For det andre sier § 27 at vern etter loven ikke er til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven eller annen lovgivning. Denne bestemmelsen innebærer ikke at dokumenter som er omfattet av innsynsreglene, ikke har opphavsrettslig vern, men bare at man ikke kan la være å gi ut dokumentene ved forespørsel. Opphavsmannen vil fremdeles ha enerett til annen offentliggjøring og eksemplarframstilling. Den som har fått innsyn i et vernet dokument, vil ikke ha anledning til å framstille eksemplarer av åndsverket som han har fått innsyn i.

14.5.3 Forholdet mellom åndsverkloven og lov om retten til miljøopplysninger

Innledning

Man kan skille mellom fire ulike relasjoner mellom åndsverkloven og retten til miljøopplysninger, gruppert etter type opplysninger:

- a) Miljøopplysninger som ikke er vernet som åndsverk etter § 1, eller som del av en database etter § 43. Eksempler på slik informasjon er rene, ikke bearbejdede fakta om miljøtilstanden.
- b) Miljøopplysninger som i utgangspunktet er omfattet av åndsverkloven §§ 1 eller 43, men som er unntatt etter § 9. Dette gjelder lover, forskrifter mv. Dette omfatter en stor del av det materialet det offentlige produserer i forbindelse med den offentlige myndighetsutøvelsen.
- c) Miljøopplysninger som i utgangspunktet er omfattet av åndsverkloven §§ 1 eller 43, men som skal offentliggjøres med hjemmel i offentlighetsloven, forvaltningslovens veiledningsplikt eller andre lover. Dette omfatter i tillegg til materiale som forvaltningen selv har, informasjon som er kommet inn til forvaltningen i forbindelse med en «sak». Et eksempel på et dokument som faller inn under denne gruppen, er konsekvensutredninger som lages av en utbygger i tråd med reglene i plan- og bygningsloven. Virksomheten som har utformet konsekvensutredningen, vil ha opphavsrett til den, men denne retten vil ikke være til hinder for at man kan kreve innsyn i konsekvensutredningen hos det offentlige.
- d) Miljøopplysninger som er omfattet av åndsverkloven §§ 1 og 43, og som ikke faller inn under reglene i §§ 9 eller 27. Dette vil være miljøopplysninger som foreligger hos det offentlige, men som ikke har form av lover,

forskrifter, enkeltvedtak, utredninger og andre uttalelser, og som ikke er omfattet av innsynsreglene i offentlighetsloven. Offentlighetsloven omfatter som nevnt under kap. 10.3 «saksdokumenter».

De første tre kategoriene med miljøopplysninger vil ikke representere noen motstrid med opphavsretsreglene. For den siste kategorien opplysninger vil en lovfesting av en rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer kunne være i konflikt med gjeldende opphavsretsregler.

En ikke ubetydelig mengde miljøopplysninger vil falle inn under kategori d. Den vesentlige forutsetningen for at de faller inn under kategori d, er at de er lagret hos det offentlige og ikke knytter seg til en «bestemt sak» i offentlighetslovens forstand. Hva som menes med «saksdokumenter», er blitt vurdert noe ulikt. I praksis har det vært antatt at f.eks. miljøopplysninger som er systematisert i databaser, vil være omfattet. I mange tilfeller vil en hensiktsmessig tilgang til disse databasene forutsette at den enkelte får tilgang til et større antall opplysninger, f.eks. i form av et kartutsnitt. Vegetasjonskart, geologiske kart og topografiske kart er konkrete eksempler på ulike produkter i denne kategorien som det har vært antatt at har opphavsrettslig vern etter åndsverkloven.

Et annet eksempel er når det offentlige samler informasjon som ledd i en tjenesteyting og ikke ut fra lovpålegg. Et eksempel er det offentliges produksjon av basiskart.

Det vil ikke være slik at en type informasjon alltid vil falle inn under en enkelt kategori. For eksempel vil et topografisk kart i utgangspunktet falle inn under kategori d. Men dersom et kart legges til grunn i en konkret sak forvaltningen har til behandling, vil det være et saksdokument som skal være offentlig tilgjengelig etter offentlighetsloven og dermed falle inn under kategori c.

Krav i internasjonale regelverk

De internasjonale reglene om miljøopplysninger legger ikke noen bindende føringer på dette punktet. Både Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet åpner for å innskrenke retten til miljøopplysninger ut fra hensynet til opphavsretten. Opphavsretten danner også grunnlag for å kunne kreve betaling for informasjon. Her vil de internasjonale miljøinformasjonsreglene legge visse føringer. Århus-konvensjonen art. 4 nr. 8 åpner for at nasjonale myndigheter kan kreve betaling for utlevering av opplysninger, men disse gebyrene skal ikke overstige et rimelig beløp. Tilsvarende regler finner man i miljøinformasjonsdirektivet og i direktivforslaget. Dette omhandles nedenfor under kap. 18.

De internasjonale reglene om opphavsrettigheter åpner under visse vilkår for å gjøre innskrenkninger i opphavsretten ut fra andre samfunnshensyn. Tre sentrale regelverk i denne sammenheng er WTO/TRIPs avtalen (Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon, herunder Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter), Bern-konvensjonen om vern av litterære og kunstneriske verk fra 1971 og Rådskommisjonen 96/9/EF om rettslig vern av databaser (databasedirektivet). Direktivet er gjennomført ved endringer i åndsverkloven av 16. april 1999 nr. 19.

Databasedirektivet lister opp fire alternative grunnlag for å gjøre begrensninger i eneretten til databaser i art. 6 nr. 2. Siste alternativ, kategori d, er det alternativet med størst relevans for miljøopplysninger som foreligger hos det offentlige. Det tillater at de unntakene fra opphavsretten som tradisjonelt anerkjennes i medlemsstatenes lovgivning, opprettholdes. I tillegg er det et krav om at unntakene ikke gjør urimelige inngrep i rettighetshaverens legitime interesser eller strider mot den normale utnyttelsen av databasen. Det siste vilkåret finner man igjen i Bern-konvensjonen og i WTO/TRIPs-avtalen.

Det er vanskelig å si sikkert om et eventuelt unntak fra opphavsretten for miljøopplysninger hos offentlige organer vil være i strid med de internasjonale reglene.

Ulike alternative løsninger i forhold til åndsverkloven – utvalgets vurderinger

Utvalgets lovforslag gir enhver rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer. Dette vil i utgangspunktet også omfatte miljøopplysninger som ligger i databaser som er vernet etter åndsverkloven. Forslaget til lov om retten til miljøopplysninger er således i konflikt med åndsverkloven når det gjelder opplysninger som faller inn under kategori d.

Dersom loven om retten til miljøopplysninger gis absolutt rang foran åndsverkloven, vil allmennhetens rett til miljøopplysninger styrkes. Det at det offentlige kan ha opphavsrett til miljøopplysninger og dermed mulighet for å nekte å gi dem ut eller å kreve betaling for dem, kan etter utvalgets vurdering virke uheldig. Opphavsretten kan være med på å svekke formidlingen av miljøopplysninger, både til allmennheten og mellom offentlige organer. Det kan også medføre at personer i praksis ikke får tilgang til miljøopplysninger fordi de må betale for dem.

Det kan imidlertid ha ganske store konsekvenser for dagens organisering av innhenting og formidling av miljøopplysninger om slike opplysninger ble unntatt opphavsrett. Det vil kunne medføre sviktende inntekter for de som i dag tar seg betalt for de ovennevnte tjenestene. Muligheten for å ta betaling for distribusjon av miljøopplysninger bygger i stor grad på at man har enerett til det formatet opplysningene ligger i. Det vil være en omfattende jobb å få klarlagt hvilke økonomiske og organisatoriske konsekvenser et forslag om å la lov om retten til miljøopplysninger ha forrang foran åndsverkloven, vil ha.

En slik lovendring vil også kreve en grundigere utredning av forholdet til de internasjonale reglene, jf. ovenfor.

Det må likevel understrekes at opphavsretten bare gir en mulighet for å nekte å offentliggjøre eller å ta betaling, ikke en plikt til å gjøre det. Når det gjelder statlige institusjoner, vil staten gjennom sin instruksjonsmyndighet kunne forby de underliggende institusjonene å nyttiggjøre seg av opphavsretten. Overfor kommunene kan ikke samme strategi brukes.

Utvalget mener prinsipielt at opphavsretsreglene ikke i unødvendig grad bør innebære en begrensning i allmennhetens rett til miljøopplysninger. Utvalget har imidlertid ikke hatt tilstrekkelige ressurser til å utrede hvordan opphavsretten eventuelt bør innskrenkes for å sikre allmennhetens rett til miljøopplysninger best mulig, og de administrative og økonomiske konsekvensene av et slikt forslag.

Utvalget foreslår derfor en bestemmelse i loven om retten til miljøopplysninger § 2 som sier at retten til miljøopplysninger gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven.

Retten til miljøopplysninger, slik den er utformet i de internasjonale reglene, innebærer ingen rett til å framstille flere eksemplarer av opplysningen for distribusjon eller å offentliggjøre den på annen måte. Retten til miljøopplysninger er bare en rett til å motta opplysninger, ikke en rett til å mangfoldiggjøre åndsverket den finnes i.

Det sentrale elementet i opphavsretten er at rettighetshaver skal ha enerett på å framstille eksemplarer av åndsverket og å offentliggjøre det. Tilgang til et eksemplar av åndsverket som inneholder miljøopplysninger, innebærer dermed ikke nødvendigvis noen stor innskrenkning i denne rettigheten.

Kapittel 15

Miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Når det gjelder offentlige og private virksomheters plikt til å gi opplysninger om forholdene ved en virksomhet som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, anser utvalget det som unødvendig med et like omfattende system med unntaksregler som for miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer.

Siden plikten til å gi opplysninger bare gjelder *egen* miljøpåvirkning, mener utvalget at det er tilstrekkelig at virksomheten kan nekte å utlevere opplysninger, dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene eller dersom de må beskyttes av hensyn til miljøet.

Utvalget foreslår videre at opplysninger som nevnt i § 15 alltid skal utleveres. Det som er av særskilt betydning for miljøet, er opplysninger som det i de færreste tilfellene vil være av konkurransemessig betydning å beskytte. Dersom opplysningene foreligger hos det offentlige, vil de dessuten plikte å gi dem ut, jf. ovenfor under kap. 14.3.4.

Utvalget har ikke ansett det som hensiktsmessig å foreslå et krav om interesseavveining siden det er virksomheten selv som i første instans skal vurdere behovet for å gjøre unntak.

Siden det, i relasjon til reglene om enhver virksomhets plikt til å gi miljøopplysninger, ikke stilles strenge krav til hvilken form opplysningene skal gis i, er det unødvendig her å stille opp en regel om ta deler av opplysningene skal utleveres.

Del IV Del IV Saksbehandling, betaling og tvisteløsning

Kapittel 16

Behandling av krav om miljøopplysninger fra offentlige organer**Utgangspunkt**

- Offentlighetsloven, Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet stiller krav til hvordan det offentlige skal behandle krav om miljøopplysninger.

Utvalgets forslag

- Krav om miljøopplysninger kan framsettes i enhver egnet form.
- Krav kan avslås dersom det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder.
- Fristregler. Utvalgets flertall foreslår at krav om miljøopplysninger skal avgjøres snarest mulig og som en hovedregel senest innen ti dager. Utvalgets mindretall foreslår at en avgjørelsen normalt skal tas innen en til tre virkedager og senest innen åtte dager etter at kravet er mottatt. Fristen kan forlenges i enkelte særtilfeller.
- Krav til avslagets form og begrunnelse, herunder at det skal være mulig å kreve en nærmere begrunnelse.
- Hjemmel for offentlige organer til å kreve forretningshemmeligheter identifisert og begrunnet fra den opplysningene gjelder.
- Krav til den offentlige saksbehandlingen ved interesseavveining i forhold til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

16.1 Identifikasjon av kravet

16.1.1 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven § 2 andre ledd sier at enhver kan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av «dokumenter i en bestemt sak». Dette innebærer at den som begjærer innsyn, enten må identifisere hvilke dokumenter eller hvilken «bestemt sak» han ønsker innsyn i. Dette vilkåret har blitt tolket slik at man f.eks. ikke kan kreve innsyn i alle saker av en viss type, men dersom man identifiserer de enkelte sakene, kan det ikke nektes innsyn fordi de utgjør et stort omfang. Selv om selve «sak»-begrepet i seg selv er blitt tolket vidt, medfører dette visse innskrenkninger i hvilke opplysninger man kan kreve tilgang til. Sammenstillinger av informasjon vil man som hovedregel ikke ha krav på.

16.1.2 Internasjonale regler

Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet stiller ingen uttrykkelige krav til hvordan innsynsbehandling skal formuleres. I utgangspunktet vil det være tilstrekkelig å konkretisere hvilke opplysninger man er på jakt etter. Man må ikke identifisere hvor opplysningene er, f.eks. ved å angi sak eller dokument. Begge regelsettene åpner derimot for at forvaltningen kan avslå en

innsynsbegjæring dersom den er «åpenbart urimelig eller for generelt formulert». Direktivforslaget inneholder tilsvarende bestemmelse.

De internasjonale reglene gir ingen konkrete retningslinjer for hvordan bestemmelsen er å forstå. For at det ikke skal representere en urimelig uthuling av retten til miljøopplysninger, må bestemmelsen imidlertid tolkes snevert. Det at det er tale om materiale av stort volum og stor kompleksitet, vil trolig i seg selv ikke være tilstrekkelig til å avvise kravet fordi volum og kompleksitet kan legitimere en forlengelse av fristen for å svare på kravet om opplysninger, jf. bl.a. Århus-konvensjonen art. 4 nr. 2.

16.1.3 Utenlandsk rett

Danmark

Offentlighedsloven § 4 tredje ledd stiller krav om at man skal «angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med». Disse kravene gjelder også for innsynskrav etter loven om retten til miljøopplysninger.

Sverige

De svenske reglene stiller ingen uttrykkelige krav til innsynsbegjæringen.

Finland

Den finske lovens § 13 stiller følgende krav til individualiseringen av innsynsbegjæringen: «En begæran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling skall individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten skall kunna utreda vilken handling den avser. Den som begär en handling skall med diariet och andra register bistås vid individualiseringen av de handlinger som han önskar ta del av.»

16.1.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår en rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer og går med dette bort fra offentlighetslovens begrep «saksdokument». Dette innebærer at også offentlighetslovens krav til identifikasjon – det at innsynsbegjæringen må gjelde «dokumenter i en bestemt sak» – må byttes ut.

Mens offentlighetsloven benytter formelle kjennetegn som avgrensingskriterium – det at det gjelder et saksdokument – benytter utvalgets forslag det materielle innholdet som det primære avgrensingskriteriet – miljøopplysninger. En naturlig følge av dette er at den som krever miljøopplysninger utlevert, ikke må identifisere den informasjonsbæreren som inneholder informasjonen, men det materielle innholdet som ønskes. Det må være tilstrekkelig å identifisere hvilke opplysninger man ønsker tilgang til. Det kan ikke stilles noe krav om at man skal identifisere i hvilke dokumenter eller i tilknytning til hvilken sak disse opplysningene finnes. Det vil være forvaltningens oppgave å finne fram til hvor de aktuelle opplysningene finnes. En slik plikt vil i stor grad allerede følge av forvaltningens generelle veiledningsplikt. For offentlige organer som ikke har gode systemer for informasjonsbehandling, vil det kunne medføre noe ekstraarbeid. Bestemmelsen vil imidlertid kunne

bidra til at det skapes bedre systemer for oppbevaring av miljøopplysninger, slik at det blir mindre arbeidskrevende å finne fram til dem og å gjøre dem tilgjengelige når noen krever tilgang til dem.

Utvalget foreslår ikke en bestemmelse som åpner for å avslå krav som «er åpenbart urimelige eller for generelt formulert» tilsvarende Århus-konvensjonen. Dette grunnlaget for å avslå et krav om miljøopplysninger, er etter utvalgets syn for vagt formulert og kan lede til at for mange krav blir avvist. Utvalget foreslår i stedet at det skal kunne være mulig å avslå et krav dersom det er formulert på en måte som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

En forutsetning for å kunne avslå kravet på dette grunnlaget, er etter utvalgets mening at det offentlige organet har gitt den som krever opplysningen, veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles. For vanlige forvaltningsorganer følger dette allerede i dag av den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Utvalget mener det kan være behov for å la denne veiledningsplikten komme til uttrykk i lov om rett til miljøopplysninger. Foruten en pedagogisk funksjon vil den ha rettslig betydning for de offentlige organene som ikke er forvaltningsorganer i forvaltningslovens forstand. Denne bestemmelsen harmonerer godt med Århus-konvensjonen art. 3 nr. 2 som sier at statene som er part i konvensjonen, skal «etterstrebe å sikre at offentlige tjenestemenn og myndigheter bistår, veileder og tilrettelegger for allmennheten med hensyn til tilgang til miljøinformasjon...»

Ifølge utvalgets forslag kan et krav om miljøopplysninger framsettes i muntlig, skriftlig eller i annen egnet form. Den siste delen av formuleringen er tatt med for å ta høyde for framtidig kommunikasjonsteknisk utvikling.

Arbeidet med å behandle krav om miljøopplysninger vil kunne føles mindre byrdefullt dersom forvaltningsorganene allerede ved virksomhetsplanleggingen setter av tid og ressurser til behandling av slike saker. Slik situasjonen trolig er mange steder i det offentlige i dag, kommer behandlingen av innsynskrav på toppen av de andre arbeidsoppgavene. Terskelen for å betrakte disse oppgavene som svært arbeidskrevende blir derfor lav. Det er selvsagt ressurskrevende å svare på innsynsspørsmål. Det blir således et spørsmål om hvordan forvaltningen skal prioritere sine oppgaver.

16.2 Frister

16.2.1 Offentlighetsloven

Etter offentlighetsloven § 9 skal begjæring om innsyn behandles uten ugrunnet opphold. Hva som skal regnes for å være ugrunnet opphold, vil avhenge av en konkret vurdering der man bl.a. må se hen til begjæringens vanskelighetsgrad, begjæringens omfang og organets arbeidsmengde for øvrig. Det må også legges vekt på i hvilken grad den som har begjært innsyn har behov for en rask avgjørelse. Regjeringen Bondevik la i St.meld. nr. 32 (1997-98) kap. 6.2.7.3 til grunn at en begjæring normalt bør avgjøres innen en til tre dager. Dette er også lagt til grunn av Sivilombudsmannen, jf. Dok. nr. 4:1 (1997-98) s. 11. En saksbehandlingstid på åtte dager eller mer kan etter ombudsmannens syn bare anses som akseptabelt i helt ekstraordinære tilfeller.

Noen absolutt frist for å svare på innsynskravet oppstiller offentlighetsloven ikke. Loven krever heller ikke at opplysningssøkeren skal informeres dersom det tar lang tid å behandle innsynskravet, og gis en begrunnelse for hvorfor det tar tid. Forvaltningsloven § 11 a sier imidlertid at «dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes». Denne bestemmelsen vil også gjelde for innsynskrav etter offentlighetsloven.

Forvaltningsloven § 11 a andre ledd sier at man i saker som gjelder enkeltvedtak, skal gi et foreløpig svar i løpet av en måned. Det er antatt at et vedtak i en innsynssak etter offentlighetsloven ikke er å betrakte som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, selv om vedtaket for så vidt gjelder rettigheter til en eller flere bestemte personer (retten til å få innsyn). Det nære slektskapet mellom enkeltvedtak og innsynssaker tilsier at man heller ikke etter offentlighetsloven kan bruke mer enn en måned uten å gi et foreløpig svar med begrunnelse for forlengelsen.

16.2.2 Internasjonale regler

Både miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen stiller krav om at kravet om innsyn skal besvares så snart som mulig. I tillegg stilles det krav om at kravet skal avgjøres og innsyn gis innen en absolutt frist. Denne fristen er to måneder etter miljøinformasjonsdirektivet art. 3 nr. 4 og en måned etter Århus-konvensjonen art. 4 nr. 2 og 7. Dersom opplysningene er av kompleks karakter, kan det etter Århus-konvensjonen berettige en forlengelse av fristen. Forlenges fristen, skal den som søker informasjonen, underrettes om forlengelsen og om begrunnelsen for denne.

Direktivforslaget har regler som likner dem man finner i Århus-konvensjonen. Direktivforslaget inneholder imidlertid et forslag som ikke finnes i Århus-konvensjonen. Artikkel 3 nr. 3 lyder:

«Dersom informasjonssøkeren opplyser at han ønsker informasjonen til et bestemt formål, skal den offentlige myndighet gjøre en rimelig innsats for å framskaffe informasjonen innen den tid som er nødvendig for å sette informasjonssøkeren i stand til å oppfylle dette formålet.»

Formålet med bestemmelsen er ifølge EU-kommisjonens kommentarer bl.a. å sikre effektiv deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. I forbindelse med at saker sendes på høring, kan det være at en høringsinstans ønsker å innhente flere opplysninger før den utformer en høringsuttalelse. Får man opplysningene først etter en måned, kan høringsfristen ha gått ut. Bestemmelsen innsnevrer ikke hovedregelen om at man skal ha rett til miljøopplysninger uten å måtte redegjøre for sine motiver. Også i tilfeller hvor det ikke oppgis noe motiv for begjæringen om opplysninger, skal opplysningene gis hurtigst mulig.

16.2.3 Utvalgets vurderinger

Slik offentlighetsloven er ment å bli praktisert, er den i tråd med de internasjonale kravene. Utvalget ser det likevel som ønskelig å lovfeste absolutte fris-

ter for å avgjøre innsynskrav. Dette vil sikre en klar gjennomføring av de internasjonale reglene. Det vil ikke være en korrekt gjennomføring av miljøinformasjonsdirektivet at kravene bare blir fulgt i praksis. Det kreves at kravene kommer til uttrykk i regelverk, siden reglene etablerer rettigheter for allmenheten.

De fristene som er kommet til uttrykk i de internasjonale reglene, er etter utvalgets mening for romslige. I dagens samfunn, hvor informasjonsformidling pga. informasjonsteknologien kan skje svært raskt, er fire uker alt for lang tid.

Utvalgets flertall, medlemmene Fredriksen, Flåthen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, foreslår en absolutt frist på ti dager og mener at en kortere frist enn ti dager kan føre til for mange avslag.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne, går inn for en absolutt frist på åtte dager, og viser til Sivilombudsmannens veiledende lengstefrist.

Utvalget ser imidlertid at det i enkelte tilfeller kan være uforholdsmessig byrdefullt å overholde den absolutte fristen.

Flertallet foreslår derfor at ti-dagers fristen kan forlenges til to måneder i særlige tilfeller hvor mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å gjøre opplysningene tilgjengelige innen ti dager. Ved en slik forlengelse skal innsynssøkeren snarest mulig og innen ti dager bli informert om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan forventes å foreligge. Dette forslaget bygger på de internasjonale reglene. Dette sikrer at det offentlige organet ikke bare utsetter å behandle kravet. Organet må ta stilling til kravet med en gang det mottas, slik at det kan vurderes om det vil ta lengre tid enn ti dager å behandle det.

Mindretallet foreslår i ekstraordinære tilfeller en forlenget frist på 45 dager. Mindretallet peker på at dersom offentlige organers saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang behandlingstid vil likeltes kunne undergrave formålet med lovens hovedprinsipp om at miljøopplysningene skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Mindretallet legger også vekt på at rask saksbehandling er viktig av hensyn til allmennhetens tillit til offentlige organer og for at et eventuelt avslag hurtigst mulig kan påklages.

Flertallet vil imidlertid understreke at selv om det etableres absolutte frister, vil hovedregelen fremdeles være at et krav om miljøopplysninger skal avgjøres snarest mulig. Snarest mulig innebærer at det i normaltilfellene ikke bør gå mer enn en til tre dager før kravet avgjøres og opplysningene utleveres.

Mindretallet vil at det i lovforslaget uttrykkelig kommer fram at normalfristen er innen en til tre virkedager.

Utvalget har vurdert bestemmelsen i direktivforslaget art. 3 nr. 2 som sier at dersom opplysningssøkeren opplyser at han ønsker opplysningene for et bestemt formål, skal det offentlige gjøre en rimelig innsats for å framskaffe informasjonen innen den tid som setter opplysningssøkeren i stand til å oppfylle formålet. Utvalget er enig i at det offentlige i behandlingen av kravet kan se hen til opplysningssøkerens behov for å få opplysningene raskt. På den annen side skal opplysningene i alle tilfeller utleveres snarest mulig. Dersom

det lovfestes en plikt til å ta hensyn til opplysningssøkerens behov, vil det muligens kunne oppfattes som at man i tilfeller hvor ingen særlige behov er oppgitt, kan gi seg bedre tid til å finne fram og utlevere opplysningene. Det vil igjen kunne medføre at opplysningssøkere vil føle at de må opplyse om hva de skal bruke opplysningene til. Dette strider mot lovens hovedregel, nemlig at retten til miljøopplysninger er ubetinget. Det kan ikke stilles krav om at opplysningssøkeren skal begrunne hvorfor han eller hun krever opplysningene. Dette prinsippet er uttrykkelig slått fast bl.a. i Århus-konvensjonen art. 4 nr. 1 og i direktivforslaget art. 3 nr. 1. Utvalget har på grunnlag av dette valgt ikke å ta inn tilsvarende bestemmelse i lovforslaget.

16.3 Avslag og begrunnelse

16.3.1 Offentlighetsloven

Etter offentlighetsloven § 9 skal et avslag på innsyn vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgang og klagefrist. Denne plikten er snevrere enn det som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven om begrunnelse etter § 24. Forklaringen er i første rekke at det kan være vanskelig å begrunne avslag uten samtidig å røpe de opplysningene som kan unntas.

16.3.2 Internasjonale regler

Miljøinformasjonsdirektivet stiller ingen formkrav til et avslag på å utlevere miljøopplysninger. Det krever derimot at et avslag på begjæring om informasjon skal begrunnes. Direktivet sier ikke noe uttrykkelig om hvilke krav som skal stilles til begrunnelsen. Det må imidlertid antas at det ikke er tilstrekkelig bare å henise til den aktuelle bestemmelsen som medfører at man får et avslag.

I saken WWF UK mot Kommisjonen for EF-domstolen (sak T-105/95) opphevet førsteinstansretten et avslag på innsyn fordi den var for dårlig begrunnet. Saken gjaldt et krav fra WWF UK om innsyn i visse kommisjonsdokumenter med hjemmel i kommisjonens *Code of conduct* om formidling av dokumenter til allmennheten.

Kommisjonen hadde i sin begrunnelse bare foretatt en generell henvisning til to unntaksbestemmelser uten å presisere hvilke dokumenter som falt inn under hvilke unntaksbestemmelser. Den ene av unntaksbestemmelsene gav Kommisjonen en valgfri adgang til å unnta dokumenter fra innsyn. Domstolen fastslo at Kommisjonen under vurderingen av om denne unntakshjemmelen bør benyttes, må foreta en avveining mellom Kommisjonens behov for hemmelighold og allmennhetens behov for informasjon. Det at Kommisjonen i sin begrunnelse ikke har kommentert hvordan den har gjennomført denne interesseavveiningen, mente domstolen var i strid med EF-traktaten § 190. EF-traktaten § 190 gjelder EU-organenes plikt til å gi begrunnelse og ikke de nasjonale myndighetenes plikt. EF-domstolen har imidlertid i flere saker også stilt relativt strenge krav til de nasjonale myndighetenes begrunnelsesplikt når slik plikt er foreskrevet i EU-regelverk.

Århus-konvensjonen art. 4 nr. 7 krever at et avslag skal gis skriftlig dersom begjæringen er framsatt skriftlig, eller dersom søkeren ber om det. Avslaget skal videre begrunnes, og man skal opplyse om klagemulighetene.

Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv har regler som i stor grad tilsvare dem man finner i Århus-konvensjonen, med det unntaket at avslaget skal være skriftlig uansett om forespørselen er skriftlig eller ikke, jf. art. 4 nr. 4.

16.3.3 Utvalgets vurderinger

En begrunnelse for hvorfor man har fått avslag på innsyn, vil være en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere om det er grunnlag for å klage på avslaget. En god begrunnelse vil også hindre unødvendige klager og således virke prosessøkonomisk.

I avslaget skal det opplyses om klageadgangen og klagefristen.

Utvalget ser at det i noen tilfeller kan være vanskelig å gi en begrunnelse utover det å henvise til den aktuelle lovbestemmelsen uten å måtte røpe de opplysningene som nektes utlevert. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være mulig å gi en begrunnelse uten å måtte røpe opplysningene. Begrunningskravet i EU-retten er som ovenfor nevnt strengere enn det som følger av offentlighetsloven i dag. Utvalget ser det derfor som nødvendig å stille strengere krav til begrunnelsesplikten for avslag på miljøopplysninger enn det som følger av offentlighetsloven.

Det kan være en omfattende arbeidsbyrde for enkelte offentlige organer om det skulle følge en fyldig begrunnelse med alle avslag. Utvalget foreslår at det ikke er nødvendig å gi en omfattende begrunnelse samtidig med at avslaget gis. Det skal imidlertid opplyses om bestemmelsen som er grunnlag for avslaget. Dette innebærer både at det skal opplyses om paragraf, hvilket ledd og eventuelt bokstav eller nummer i bestemmelsen som er grunnlag for avslaget. Dersom grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene ligger i taushetspliktregler i andre lover, skal det vises til disse.

Utvalget åpner i tillegg for at det kan kreves en etterfølgende begrunnelse. Begrunnelse må kreves innen tre uker etter at avslaget er mottatt. Det offentlige skal gi en mer utdypende begrunnelse snarest mulig og senest ti dager etter at kravet om etterfølgende begrunnelse er mottatt. Utvalget ser ikke grunn til å gi en lengre frist i særlige tilfeller. Vurderingen av hvorfor opplysningene er nektet gitt ut, skal allerede være foretatt. Arbeidet for det offentlige vil derfor kun bestå i å gi begrunnelsen en form som kan gis til den som krever opplysningene.

16.4 Krav om å peke ut og begrunne forretningshemmeligheter

16.4.1 Problemstilling

I mange tilfeller kan det være vanskelig å vurdere om en miljøopplysning utgjør en forretningshemmelighet som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. For den enkelte forvaltningstjenestemann som skal ta stilling til dette, kan det være vanskelig å vurdere om vedkommende opplysning er hemmelig – om den er allment tilgjengelig – og hvilken konkurransemessig betydning det har å hemmeligholde opplysningene. De fakta som kreves for å

kunne foreta en reell vurdering av lovens vilkår, vil ofte være vanskelig tilgjengelige for forvaltningen.

Situasjonen for den enkelte tjenestemann vanskeliggjøres også av de alvorlige rettsvirkningene en feil avgjørelse kan medføre. Brudd på taushetsplikten er straffbart etter straffeloven § 121. Et brudd kan også medføre erstatningsansvar for forvaltningen. Konsekvensene ved å tolke taushetsplikten for vidt vil på den annen side i verste fall medføre påtale fra Sivilombudsmannen. Dette medfører trolig at flere miljøopplysninger enn nødvendig blir hemmeligholdt.

Hvordan kan man så sikre at forvaltningen får et bedre grunnlag for å vurdere om en opplysning er å karakterisere som en forretningshemmelighet?

Den kunnskapen som forvaltningstjenestemannen mangler, vil virksomheten som opplysningene gjelder, i stor grad besitte. Et alternativ er derfor å lage systemer som sikrer at denne kunnskapen også tilflyter forvaltningen.

16.4.2 Gjeldende nasjonale og internasjonale regler

Det finnes ingen generell hjemmel for forvaltningen til å kreve at en virksomhet skal identifisere hvilke opplysninger han har gitt forvaltningen som utgjør en forretningshemmelighet, og gi en tilhørende begrunnelse. Forvaltningen kan selvsagt be om en slik begrunnelse, men har ikke rettslig krav på å få det. I praksis blir trolig virksomheter opplysningene gjelder, ofte spurt i tilknytning til krav om å levere ut miljøopplysninger som angår virksomheten.

På kjemikalieområdet finnes enkelte forskrifter som i tilknytning til deklarasjons- og opplysningsplikter inneholder bestemmelser om at den næringsdrivende i forbindelse med formidlingen av opplysninger til forvaltningen, skal identifisere hvilke opplysninger som bør holdes hemmelig med en tilhørende begrunnelse, jf. f.eks. forskrift om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer og forskrift om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer. Disse forskriftene bygger på EU-regelverk.

Cartagena-protokollen som ble signert i januar 2000, inneholder en bestemmelse om behandling av fortrolige opplysninger i artikkel 21. Protokollen er ikke ratifisert av Norge og heller ikke trådt i kraft. Artikkel 21 nr. 1 inneholder bl.a. prosessuelle regler:

«Importerende part skal gi melder anledning til å oppgi hvilke opplysninger framlagt i henhold til prosedyrene i denne protokoll, eller som kreves av importerende part som en del av protokollens prosedyre for informert forhåndssamtykke, som eventuelt skal behandles fortrolig. Begrunnelse skal i slike tilfeller gis på anmodning.»

Verken EU-reglene eller Cartagena-protokollen sier noe om følgene av manglende identifikasjon og begrunnelse.

16.4.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at forvaltningen gis hjemmel i lov til å kreve at en virksomhet peker ut hvilke opplysninger som representerer en forretningshemmelighet, og å begrunne hvorfor de aktuelle opplysningene er forretningshemmeligheter.

Utvalgets forslag om å innføre et krav til interesseavveining vil dessuten kreve større kunnskap om de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i saken.

Dette taler for å styrke muligheten for forvaltningen til å kreve begrunnelse fra en virksomhet om dens forretningshemmeligheter.

Det klare utgangspunktet er at det er det offentlige organet som skal ta en selvstendig avgjørelse av om miljøopplysningene skal utleveres ut fra de foreliggende fakta. Det offentlige organet kan ikke legge identifikasjonen og begrunnelsen til den opplysningen gjelder, automatisk til grunn. Det er likevel et generelt prinsipp i forvaltningsretten at forvaltningen stort sett må kunne forvente at den enkelte virksomhet kommer fram med de opplysningene som taler til egen fordel. Prinsippet er bl.a. slått fast av Høyesterett i Rt. 1976, s. 614, *vaktmesterdommen*. Hvilken vekt det bør legges på begrunnelsen eller manglende begrunnelse, vil dessuten variere etter hvilke andre momenter som finnes i saken.

16.5 Saksbehandling ved interesseavveining i forhold til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt

16.5.1 Problemstilling

Som nevnt ovenfor i kap. 14.3.3, foreslår utvalget at det ved vurderingen av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av unntaksreglene, skal foretas en interesseavveining. De miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere opplysningene, skal veies opp mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal opplysningene utleveres.

Plikten til gi ut miljøopplysninger etter en slik interesseavveining gjelder også for opplysninger som i utgangspunktet er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette innebærer en ikke helt ubetydelig innskrenkning i taushetspliktreglene i forvaltningsloven og andre lovverk. Spørsmålet er om det kan være behov for å styrke rettssikkerheten til de opplysningene gjelder i de tilfellene hvor miljøopplysninger ønskes utlevert etter interesseavveiningen skissert ovenfor.

16.5.2 Gjeldende nasjonale og internasjonale regler

I norsk rett finnes det ingen regler tilsvarende den interesseavveiningsregelen som utvalget foreslår. Forvaltningsloven § 13a ff. gir hjemmel for å gjøre enkelte unntak fra taushetsplikten. Det finnes i tilknytning til disse ingen krav til saksbehandlingen.

Cartagena-protokollen som ble signert i januar 2000, inneholder en bestemmelse om behandling av fortrolige opplysninger i artikkel 21 nr. 2:

«Importerende part skal rådføre seg med melder dersom den finner at opplysninger som melder har angitt som fortrolige, ikke kvalifiserer for slik behandling, og skal, før den avslører slike opplysninger, informere melder om sitt vedtak, med begrunnelse dersom melder ber om det og med anledning til konsultasjon og intern gjennomgang av vedtaket før opplysninger avsløres.»

Protokollen er ikke ratifisert av Norge og heller ikke trådt i kraft ennå.

16.5.3 Utvalgets vurderinger

For å sikre rettssikkerheten til den som de taushetspliktbelagte opplysningene gjelder, foreslår utvalget enkelte krav til saksbehandlingen i tilknytning til interesseavveiningen. Disse kravene gjelder bare i de tilfellene hvor det offentlige organet etter å ha foretatt en interesseavveining etter § 14, kommer til at de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, og at opplysningene bør gis ut.

Forslaget innebærer at den opplysningene gjelder, får anledning til å uttale seg før endelig vedtak treffes og en mulighet til å klage på vedtaket. Tilsvarende klagerett for den opplysningene gjelder, finnes ikke i offentlighetsloven. For at det skal være en reell klagerett, må en klage ha oppsettende virkning.

Forslagene vil i noen grad kunne forlenge saksbehandlingstiden, men utvalget anser ikke dette som en urimelig svekkelse av allmennhetens rettigheter. De opplysningene gjelder, har etter utvalgets syn et berettiget behov for å få delta i saksbehandlingen i disse sakene. Utvalgets forslag oppfylder langt på vei den ovenfor siterte bestemmelsen i Cartagena-protokollen, jf. kap. 16.4.2. På ett punkt går bestemmelsen i Cartagena-protokollen lenger. Det gjelder bestemmelsens rekkevidde. Cartagena-protokollen gjelder alle tilfeller hvor myndighetene vil gi ut opplysninger som melderer har identifisert som fortrolige. Utvalgets forslag er begrenset til de tilfellene hvor myndighetene vil utlevere opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, men som myndighetene etter en interesseavveining mener bør utleveres.

Kapittel 17

Behandling av krav om miljøopplysninger fra andre enn offentlige organer

17.1 Innledning

Det er sterk tradisjon i Norge for å stille krav til den offentlige saksbehandlingen. Dette skal sikre at myndighetene utøver sin myndighet på en måte som sikrer at de berørte interessene blir betryggende klarlagt og vurdert innenfor en akseptabel tidsramme. Partenes rettssikkerhet skal veies opp mot hensynet til forvaltningens effektivitet.

Når det gjelder behandling av krav på miljøopplysninger fra andre enn offentlige organer, blir det tale om å etablere de nødvendige rammene som sikrer at rettighetene blir reelle.

Utvalget finner at saksbehandlingsreglene som gjelder miljøopplysninger fra offentlige organer, ikke uten videre kan legges til grunn generelt. Utvalget foreslår derfor å lovfeste særskilte krav når det gjelder behandlingen av krav etter reglene om rett til miljøopplysninger fra enhver offentlig og privat virksomhet. Reglene vil bare komme til anvendelse for virksomheter som ikke er å anse som offentlige organer.

17.2 Identifikasjon av kravet

I motsetning til reglene om offentlige organer, finner utvalget det hensiktsmessig om virksomheter kan avslå krav om miljøopplysninger dersom det er «åpenbart urimelig eller for generelt formulert». Kriteriet «åpenbart urimelig» er ment som en snever unntaksregel og omfatter f.eks. sjikanøse krav om opplysninger – de tilfellene hvor det bes om opplysninger bare for å lamme virksomheten gjennom den arbeidsmengden framskaffelsen av opplysningene innebærer. «For generelt formulerte» krav vil kunne være krav som er formulert på en måte som ikke gir virksomheten tilstrekkelig grunnlag til å identifisere hva henvendelsen gjelder. Denne bestemmelsen har således en parallell i § 17 for offentlige organer.

17.3 Frister

Utvalget peker på at fristreglene har som formål å sikre en effektiv gjennomføring av retten til miljøopplysninger. En regel som bare krever at miljøopplysningene skal gis snarest mulig, vil ikke sikre dette. Uten en konkret frist vil en virksomhet kunne hale ut avgjørelsen om å gi miljøopplysninger ved å vise til at det ikke er mulig å framskaffe opplysningene. Utvalget finner derfor at det bør gjelde en absolutt frist også i saker som gjelder miljøopplysninger fra virksomheter som ikke er offentlige organer.

Fristen bør etter utvalgets vurdering være noe lengre enn i saker som gjelder offentlige organer. Dette har sammenheng med at virksomheter ofte har mindre erfaring i slike saker enn offentlige organer. Offentlige organer forutsettes dessuten i de fleste saker å ha de miljøopplysningene som kreves framlagt, og vil derfor trenge mindre tid for å vurdere henvendelsen. En rekke av de virksomhetene som blir omfattet av regelen om å gi miljøopplysninger om egen virksomhet, har kanskje ikke i dag oversikt over forholdene. Ideelt sett er det her tale om et overgangsproblem. En kan likevel ikke se bort fra at problemet vil kunne være reelt for mange virksomheter i lang tid. Utvalget foreslår derfor en absolutt frist på en måned, med mulighet til forlengelse til to måneder der mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det urimelig byrdefullt å framskaffe opplysninger innen en måned.

17.4 Avslag og begrunnelse

Utvalget finner at det vil være svært tyngende for virksomheter som ikke er offentlige organer dersom det skulle innføres omfattende krav til begrunnelse av avslag. Selv om en manglende begrunnelse vil kunne gi unødige klager, antar utvalget at dette vil ha mindre økonomiske og administrative konsekvenser enn et obligatorisk krav om begrunnelse. Utvalget foreslår derfor at det er tilstrekkelig at det vises til det rettslige grunnlaget for avslaget. Utvalget finner ikke grunnlag for å stille formkrav til avslaget på samme måte som for offentlige organer.

Utvalget antar at en rekke virksomheter som ikke er offentlige organer, ikke vil være kjent med den klageordningen som etableres for overprøving av krav om miljøopplysninger om virksomhet, jf. nedenfor under kap. 19. Det bør etter utvalgets oppfatning derfor ikke stilles noe krav om at det opplyses om klageordningen og tidsfrister for klage på samme måte som for offentlige organer. Utvalget ser at dette vil kunne svekke oppmerksomheten om ordningen, men finner at ordningen bør gjøres kjent gjennom praksis eller på annen måte.

Kapittel 18

Adgang til å ta betaling for utlevering av miljøopplysninger**Utgangspunkt**

- Det er få rettsregler om adgangen til å ta betalt for opplysninger i gjeldende regelverk.
- Praksis fra offentlige organer varierer sterkt.
- Århus-konvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet gir rom for å kreve rimelig betaling.

Utvalgets forslag

- Som hovedregel kan det ikke tas betaling.
- Det kan likevel tas betaling dersom det er skjedd en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysningene, og opplysningene er tilgjengelige i en annen form.
- Betaling kan bare kreves dersom det er tilgjengelig en liste over satser på forhånd.
- Samme regler gjelder for betaling fra offentlige og private virksomheter.

18.1 Innledning

Adgang til å kreve vederlag ved utlevering av miljøopplysninger vil ha stor betydning for etterspørselen etter slike opplysninger, og for allmennhetens muligheter til å nyttiggjøre seg opplysningene.

Både Århus-konvensjonen og det gjeldende miljøinformasjonsdirektivet åpner for at man kan ta betaling for miljøopplysninger som gis. Begge regelsettene krever imidlertid at slik betaling skal være innenfor «rimelige» grenser. Artikkel 4 i Århus-konvensjonen og art. 5 i miljøinformasjonsdirektivet fastsetter således at det kan åpnes for vederlagskrav hvis det ikke «overstiger rimelige beløp» eller «overstiger rimelige kostnader».

Unntak gjøres i Århus-konvensjonen art. 6 nr. 6 for opplysninger til berørte parter i forbindelse med deltakelse i offentlige beslutningsprosesser vedrørende bestemte aktiviteter. Der står det uttrykkelig at det ikke er adgang til å ta betalt for opplysninger i denne forbindelse.

Århus-konvensjonen art. 4 nr. 8 stiller i tillegg krav om at dersom de offentlige myndighetene har til hensikt å kreve vederlag for framskaffelsen av informasjon, skal de gi opplysningssøkerne en oversikt over hvilke gebyrer som kan bli ilagt, hvilke omstendigheter som avgjør om opplysningene ilegges eller unntas fra gebyr, og når tilgang på informasjon er betinget av at gebyret blir innbetalt på forhånd.

Kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv gjennomfører kravene i Århus-konvensjonen, men har noen ytterligere krav til reglene om å ta betaling. For det første kan man etter forslaget art. 5 ikke gjøre utlevering av opplysningene betinget av forhåndsbetaling. For det andre skal under-

søkelse på stedet av de ønskede opplysningene være vederlagsfritt. Adgangen til miljøopplysninger som er i en form som er gjengivelig eller tilgjengelig via computer-telekommunikasjon eller på annen elektronisk måte, skal også være vederlagsfri.

18.2 Krav rettet mot offentlige organer

18.2.1 Gjeldende rett og praksis

Offentlighetsloven

Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningsorganet ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, etter anmodning i rimelig utstrekning skal gi avskrift, utskrift eller kopi av et dokument vederlagsfritt, jf. § 8.

Forskrifter

Etter offentlighetsloven § 8 kan det gis forskrifter om betaling. Slik forskrift er etter det utvalget er kjent med, bare gitt for utskrift av skattelister.

Praksis

Dokumentbaserte opplysninger etter offentlighetsloven gis i praksis vederlagsfritt. Når det gjelder offentlig informasjon som f.eks. publikasjoner, statistikk og andre typer av bearbeidet eller systematisert informasjon, varierer imidlertid praksis sterkt både mellom forskjellige sektorer, mellom forskjellige virksomheter og for forskjellige typer av informasjon. Variasjonen virker i mange tilfeller tilfeldig, men er tidvis også basert på bevisst argumentasjon.

Offentlig statistikk er f.eks. vanligvis betraktet som et offentlig gode og er derfor stort sett gratis tilgjengelig for publikum på Internett eller i biblioteker og liknende. Internett kan vise seg å bli en avgjørende faktor i prisingspolitikken. Vi ser allerede enkelte eksempler på at virksomheter tilbyr sin informasjon gratis på Internett, men krever betaling for trykket materiell (f.eks. utredninger, stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner o.l.).

Når det gjelder geografisk informasjon, er imidlertid dagens praksis annerledes.

Statens kartverk er en forvaltningsbedrift under Miljøverndepartementet. Virksomheten er delt i to: basisproduksjon og salg og oppdrag. Basisproduksjonen omfatter det å etablere og drive «Norge digitalt». Produksjonen finansieres over statsbudsjettet og gjennom samfinansiering med andre offentlige virksomheter.

Denne består i:

- å videreutvikle det geodetiske og geofysiske grunnlaget tilpasset moderne teknologi,
- å drive en nasjonal tjeneste for nøyaktig posisjonsbestemmelse basert på satellitter (SATREF),
- å etablere og vedlikeholde nasjonale databaser for digitale data og kartserier,
- å vedlikeholde og utgi nasjonale, trykte kartserier og publikasjoner,
- å forvalte og distribuere dataene på en effektiv måte,

- å vedlikeholde nasjonale standarder for kart og geografisk informasjon, samordne den offentlige kartvirksomheten i Norge og ivareta enkelte forvaltningsoppgaver, og
- å samarbeide med norsk næringsliv og offentlige virksomheter om å utvikle kartteknologi og kartkompetanse, og støtte norske kartbedrifter i deres eksportarbeid.

Salg og oppdrag omfatter salg av trykte og digitale produkter, oppdrag og konsulenttjenester. Denne delen av virksomheten finansieres i sin helhet av salgsinntektene.

Det er altså «videreforedlingen» av opplysningene Kartverket tar seg betalt for.

Statens kartverk baserer sin salgsvirksomhet på et prinsipp om at geografiske opplysninger ikke bør distribueres helt kostnadsfritt, ettersom kostnadene ved innsamling, bearbeidelse, kopiering og distribusjon må gi grunnlag for å kreve en minimumspris for tjenesten. Dette er i tråd med en oppfatning om at produksjonen av geografiske opplysninger bør ta utgangspunkt i reelle behov snarere enn i hva som er «kjekt å ha». Kartverket hevder at de ved denne politikken bidrar til å unngå offentlig «sløsing» med ressurser.

I 1993 nedsatte det daværende Administrasjonsdepartementet et utvalg som skulle utrede spørsmål vedrørende prising av offentlig informasjon. Utvalget presenterte sin utredning «Til informasjonens pris» (NOU 1994: 17). Her foreslo man følgende prinsipper for prising av offentlig informasjon:

- Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig for alle.
- Offentlig informasjon kan prises dersom det offentlige har oppfylt informasjonsplikten og det utvidete informasjonsansvaret – såfremt minst ett av følgende to vilkår er oppfylt:
- gratis informasjonsavgivelse fører til åpenbart ufornuftig ressursbruk
- informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon.
- I de tilfeller hvor offentlig informasjon blir distribuert fra det offentlige til en pris bør:
- prisingen primært benyttes som et virkemiddel til å oppnå mest mulig effektiv ressursbruk, sekundært for å oppnå kostnadsdekning for informasjonstiltaket – ikke som en skjult beskatning og et generelt bidrag til finansiering av offentlig sektor
- prisingen i utgangspunktet være kostnadsrelatert, med marginalkost som grunnlag for prisingen og som normalt skal utgjøre den øvre grensen for prisingen. Når informasjonen skal utnyttes videre for kommersiell bruk i privat eller offentlig virksomhet, kan markedsprising benyttes.»

Utvalget som la fram utredningen, var ikke enstemmig, fire av ni medlemmer hadde egne særmerknader.

Utvalget anførte også selv at det ut fra disse prinsippene er grad av overlapping mellom informasjon som bør være gratis, og informasjon som kan

prises. Selv om man her slår fast at offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig i størst mulig utstrekning, gis det samtidig rom for en del vurderinger og tolkninger. Ikke minst vil det offentliges valg av informasjonsmetoder og -kanaler være av betydning for den prisen som brukeren til sist skal betale. Detaljreguleringer er lite ønskelig mente utvalget, men for de viktigste informasjonstypene (plikt- og rettighetsinformasjon) må det sikres at mottakeren får den nødvendige informasjonen gratis, uansett hvilke kanaler og medier som benyttes. For det offentlige gjelder det hele tiden at hensynet til demokrati, likebehandling, rettssikkerhet og innsynsrett må veies opp mot hensynet til kostnadseffektiv informasjonsformidling.

Hovedprinsippene ble stort sett godt mottatt av høringsinstansene, men utredningen ble kritisert for å være for generell, og alle senere forsøk på å konkretisere utvalgets forslag har vist seg å være svært vanskelige å gjennomføre. Når praktiske retningslinjer skal formuleres på bakgrunn av prinsippene, oppstår gjerne uenighet om hvor skillelinjene mellom de forskjellige typene av informasjon går. Hva er egentlig plikt og rettighetsinformasjon? Og når kan myndighetens informasjonsforpliktelser sies å være oppfylt? Saken er fremdeles til behandling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og det er ikke blitt fattet noen formell beslutning på dette området. Arbeidsgruppen som skulle revidere den statlige informasjonspolitikken ble imidlertid bedt om å gi prinsipielle råd for en framtidig praksis for prising av offentlig informasjon. Denne arbeidsgruppen avleverte sitt forslag om prising av offentlig informasjon 28. januar 2000 og foreslår følgende:

«Prising

Statlig informasjon om innbyggernes rettigheter og plikter, og informasjon som innbyggerne trenger for å gjøre bruk av en tjeneste eller en ordning eller delta i den demokratiske prosessen skal være gratis. Informasjon bør også være gratis i de tilfeller der den er nødvendig for å gi innbyggerne forståelse for en ny satsing, en lov, et nytt program eller en tjeneste. Det samme gjelder informasjon om helse, sikkerhet og miljø. Personinformasjon som den enkelte ber om på egne vegne, og informasjon utlevert i henhold til offentlighetsloven skal heller ikke prises.

Der brukerne har valget mellom grunnleggende informasjon på disse områdene og informasjon i en mer bearbeidet og forseggjort form, kan statlige virksomheter ta betalt for bearbeidelsen. Det er også anledning til å ta betalt for informasjon til næringsliv og organisasjoner dersom disse selger informasjonen videre til sine brukere.»

Forslaget har vært ute til høring, og høringsuttalelsene var, da dette ble skrevet, fremdeles under vurdering.

18.2.2 Utvalgets vurderinger

Innledning

Utvalgets lovforslag innebærer en utvidelse av allmennhetens rett til å kreve opplysninger fra det offentlige i forhold til rettighetene i offentlighetsloven, jf. kap. 10. Utvidelsen innebærer at opplysningene ikke behøver å være tilknyttet en bestemt sak, og at omfanget av organer som dekkes av offentlighetsloven, utvides. Dette gjør at det er særlig behov for en avklaring av adgangen til å kreve vederlag for opplysninger.

Utvalget finner at det kan anføres gode argumenter både for og mot prising mer generelt. Sett fra brukernes ståsted vil gratis tilgang til offentlig informasjon sannsynligvis føre til at flere får tilgang til mer informasjon. Demokratiet styrkes ved at borgerne får mulighet til å følge bedre med i styre og stell. De får god oversikt over hvilke plikter og rettigheter de har. Faren for uønsket bruk av gratis informasjonstjenester er imidlertid stor. En gratistjeneste er lett å ty til når man skal ha svar på noe.

Prising av offentlig informasjon kan gi økonomisk grunnlag for høyere kvalitet på informasjonen og en mer profesjonell bearbeiding av data, noe som gjør informasjonen lettere tilgjengelig – vel å merke når merinntektene kan brukes til å forbedre kvalitet og servicegrad. Men det kan også føre til mindre forbruk av informasjon og dermed et svakere demokrati. Alle har ikke råd og må dermed takke nei til å delta i den demokratiske prosessen. Informasjonsskløften utvides. Priset informasjon kan hindre unødig bruk av informasjonstjenester. Hvis det koster penger å spørre, tenker man seg kanskje bedre om før man spør og tar bedre vare på den informasjonen man får. Faren er imidlertid at færre får vite. Svake grupper kan få redusert sine muligheter til å skaffe seg kunnskap om offentlig virksomhet som følge av kostnadene.

Momentene kan systematiseres slik (jf. NOU 1994: 17):

Momenter som taler imot prising:

- Vårt samfunn er basert på byggesteiner som demokrati, rettssikkerhet og likebehandling. I det ligger bl.a. at den enkeltes økonomiske evne ikke må bli avgjørende for graden av deltakelse i demokratiet, for graden av innsyn i beslutningsprosesser, og for tilgangen til informasjon om rettigheter osv. Dette anses best ivaretatt ved at mest mulig informasjon er lettest mulig tilgjengelig for publikum, næringsliv og offentlige organer. Viktige aktører i denne forbindelse er, foruten det offentlige selv, bibliotek, presse og andre medier. Graden av prising er ett av kriteriene for om informasjon kan sies å være lett tilgjengelig.
- Den pågående bruker- og serviceorienteringen i forvaltningen fører til en mer aktiv informasjonsvirksomhet fra det offentliges side. Dette er en ønskelig utvikling bl.a. for å gjøre informasjonsskløften mindre og for å oppnå mindre avstand mellom de styrende og de styrte. Gratis informasjon fra det offentlige må i utgangspunktet betraktes som brukervennlig tiltak.
- Gratis informasjonsformidling anses som en sikker måte å nå fram til målgruppene på (ref. EU-informasjon før folkeavstemningen og andre viktige informasjonskampanjer fra det offentlige hvor informasjon distribueres uten brukerbetaling).
- Generelt er det liten vilje blant publikum til å betale for å skaffe seg offentlig informasjon. Mange utsagn går ut på at offentlig informasjon i utgangspunktet er et fellesgode som allerede er betalt over skattesystemet – hvorfor skulle man betale en gang til?
- Prising fører til økt administrativ belastning for forvaltningen. Det må opprettes rutiner for fakturering og purring, utregning og håndtering av moms osv. Det koster å kreve inn mange småbeløp – det enkleste er å dele ut all informasjon gratis.
- Prising kan påvirke offentlige prioriteringer i en utilsiktet retning ved at

offentlige organer først og fremst lager informasjonsprodukter de kan tjene penger på, mens politiske prioriteringer kommer i annen rekke (sub-optimalisering).

- Der hvor det foreligger en lovhjemlet informasjonsplikt hos det offentlige, foreligger det samtidig i utgangspunktet en rett til gratis informasjon for brukerne. Eksempler her er opplysninger i enkeltsaker om egen person og egen saksbehandling, gratis informasjonstilgang i bibliotek og rett til gratis veiledning i enkeltsaker fra offentlige organer. Ved at både statlig og kommunal forvaltning oppfordres gjennom forskriftsverket til å praktisere meroffentlighet, er det ikke urimelig å tolke dette slik at forvaltningen bør bestrebe seg på å distribuere mer informasjon gratis til brukerne.

Momenter som taler for prising:

- Det offentlige har et klart ansvar for å forvalte våre felles ressurser på en best mulig måte. Hensynet til en optimal ressursallokering og en effektiv ressursbruk tilsier at det etableres gode styringsmekanismer. En riktig prising av offentlig informasjon vil bidra til å sikre en best mulig bruk av offentlige ressurser.
- Ingenting er gratis – heller ikke offentlige tjenester. Noen må betale, og det er mest rettferdig at den som mottar en ytelse, betaler det den koster.
- Etterspørselen etter offentlige ytelser som er gratis, kan raskt vokse utover tilgjengelig og forsvarlig kapasitet, ikke minst som følge av internasjonaliseringen og teknologiutviklingen. Faren for overbelastning av informasjonskanalene er dermed stor.
- Det ligger et stort inntekspotensial i de offentlige informasjonsressursene. Det offentlige bør se det som en plikt å la informasjonsressursene komme til nytte som råvarer i informasjonsmarkedet, for derigjennom å stimulere til ny vekst. Offentlig, resirkulert informasjon som kommersielle produkter, kan utgjøre vesentlige tilbud i markedet. Prising er en forutsetning for et fungerende elektronisk informasjonsmarked selv om deler av tilbudet i dette markedet kan være gratis.
- Prising kan virke motiverende på leverandører av informasjon slik at de lager produkter som markedet etterspør, og det kan gi økonomisk motivasjon for å bedre kvaliteten på offentlig informasjonsformidling generelt. Dette forutsetter at leverandørene får beholde deler av inntektene fra sine produkter.
- Prising fører til at det oppstår et normalt kjøper/selger forhold mellom brukeren og informasjonsleverandøren eller distributøren. Dette gjør at brukeren lettere kan stille krav til produktet, framsette klager osv., og på den måten påvirke selgeren til å yte bedre service, drive produktutvikling og kvalitetskontroll. Produkter som er priset, vil ofte få større verdi i brukernes øyne.
- Prising kan brukes som et verktøy for det offentlige til å etterprøve hvor godt informasjonstiltakene fungerer. Prising kan gi en effektiv tilbakemelding på hvor stor etterspørselen har vært. Gratis informasjon gjør det vanskelig å evaluere tiltakene.

Utvalget peker på at retten til miljøopplysninger angår kollektive rettigheter og berører grunnleggende rettigheter for borgerne. Utvalget finner at det der-

for bør nedfelles en hovedregel om at det ikke er adgang til å kreve betaling for miljøopplysninger. Utvalget finner imidlertid å måtte gjøre unntak for dette ut fra momentene ovenfor der opplysningene har vært gjenstand for bearbeidelse eller sammenstilling som innebærer en vesentlig arbeidsbelastning for den som har plikt til å gi opplysningene.

Utvalget vil således sondre mellom opplysninger som allerede foreligger i ikke bearbeidet form, og opplysninger som bearbeides eller sammenstilles. Et eksempel på det første er opplysninger som Statens forurensningstilsyn har i forbindelse med en utslippstillatelse. Eksempel på det andre er en analyse av utslippenes historiske utvikling.

Utvalget foreslår altså at det kan være en adgang til å ta betalt for opplysninger i en bearbeidet og/eller sammenstilt form dersom disse også finnes gratis tilgjengelige i en annen form (f.eks. som rådata).

Særlige situasjoner

Århus-konvensjonen art. 6 nr. 6 fastsetter at det ikke skal kunne kreves vederlag for miljøopplysninger som er nødvendige for berørte som grunnlag for å delta i offentlige beslutningsprosesser vedrørende tiltak som har særlig betydning for miljøet. Utvalget peker på at de tiltakene som dette gjelder, er omfattet av reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Konsekvensutredningene vil inneholde de nødvendige miljøopplysningene i denne forbindelse. Konsekvensutredningene vil medføre at krav om miljøopplysninger i seg selv ikke vil innebære en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysninger for den kravet rettes mot, slik at konvensjonen ansees oppfylt på dette punktet uten nærmere behov for regulering.

Videre finner utvalget at tilgang til offentlige registre eller lister og undersøkelser på stedet bør være vederlagsfritt. Dette er dekket gjennom utvalgets forslag.

Når det gjelder opplysninger som det er knyttet opphavsrett til, vil det fortsatt være anledning til å ta betalt for slike typer opplysninger. For eksempel har Kartverket store kostnader forbundet med å opprette og vedlikeholde ulike typer kart. Dersom Kartverket ikke skulle få anledning til å ta seg betalt for kartene utover marginalkostnadene, dvs. kostnadene knyttet til å produsere en ekstra enhet, ville kartleggingsarbeidet antakelig ikke bli så bra som det er i dag uten at offentlige tilskudd økes vesentlig. Staten bruker rundt 320 mill. kroner årlig på kjøp av tjenester fra Kartverket.

Utvalget finner det hensiktsmessig om eventuelle forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven om adgang til å kreve betaling for kopier også får tilsvarende virkning etter forslaget til miljøopplysningslov slik at det er samsvar mellom regelverkene.

Krav som ikke medfører bearbeidning eller sammenstilling

Miljøopplysninger som finnes tilgjengelige hos offentlige organer uten nærmere bearbeidelse, bør det, i samsvar med prinsippet i offentlighetsloven § 8, etter utvalgets oppfatning ikke kunne tas betaling for. Etter utvalgets oppfatning gjelder dette alle offentlige organer som omfattes av lovforslaget.

Krav som medfører bearbeiding eller sammenstilling

Utvalget peker på at det etter lovforslaget § 17 andre ledd er adgang til å avslå krav på miljøopplysninger dersom kravet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder. Dette angir en øvre grense for hvilket arbeid det offentlige organet må gjøre for å framskaffe miljøopplysninger. Det vil likevel kunne kreves miljøopplysninger i en form eller et format som innebærer omfattende sammenstilling og bearbeidelse av materialet. Der en slik sammenstilling og bearbeidelse krever vesentlige ressurser, og opplysningssøker har tilgang til opplysninger i en mer grunnleggende form, bør det kunne kreves betaling.

Beregning av betalingen

Kostnadene ved innhenting av informasjon som er nødvendig for gjennomføring og ivaretagelse av ordinære forvaltningsoppgaver, som f.eks. overvåking av miljøet, bør dekkes av bevilgninger over offentlige budsjetter. De kostnadene som det er rimelig at etterspøreren pålegges gjennom prising av offentlig informasjon, bør begrenses til kostnader knyttet til videre bearbeidelse og distribusjon av opplysningene når disse gjøres offentlig tilgjengelige. Kostnadene bør være «rimelige» i tråd med de internasjonale reglene. Økonomisk teori tilsier at prisen settes lik marginalkostnaden. Marginalkostnad er definert som den kostnadsendringen som finner sted ved en produksjonsendring på én enhet.

EF-domstolen har behandlet reglene om å ta betaling for miljøopplysninger. Saken gjaldt et traktatsbruddssøksmål fra EU-kommisjonen mot Tyskland for mangelfull gjennomføring av miljøinformasjonsdirektivet. Domstolen uttaler at begrepet «innenfor rimelige grenser» i direktivet art. 5 ikke kan tolkes på en måte som medfører at personer som ønsker opplysninger, avstår fra å kreve dem. Domstolen sier videre at art. 5 ikke hjemler noen mulighet for å velte alle omkostningene over på opplysningssøkeren, herunder alle indirekte omkostninger som faktisk påføres det offentlige som følge av et krav om miljøopplysninger. Kommisjonen får på den andre siden ikke støtte av EF-domstolen for sitt synspunkt om at betaling bare kan kreves i helt særlige tilfeller.

Det tyske systemet var basert på differensiert betaling der man bl.a. skulle legge vekt på hvor mye arbeid som måtte utføres for å finne fram til opplysningene. Det var videre et generelt krav til forholdsmessighet mellom de opplysningene som gis, og den betalingen som blir krevet. Maksimumsgebyret for å finne fram til og utlevere miljøopplysninger var etter de tyske reglene 10 000 DM. Domstolen kom til at de tyske reglene ikke var i strid med EU-direktivet på dette punktet.

Domstolen kom imidlertid til at en tysk bestemmelse om at man også kunne kreve et gebyr når man fikk avslag på kravet om å få opplysninger, var i strid med miljøinformasjonsdirektivet.

På områder der opplysningene gis av det offentlige i konkurranse med andre, vil det måtte anses som rimelig at vederlag kreves ut fra markedspris. Et eksempel vil være SSBs analyser av miljøopplysninger.

Nærmere om vilkår for innkreving av betaling

Utvalget finner at det i samsvar med de internasjonale reglene må kreves utarbeidet en oversikt over nivået på vederlagene og hvilke vilkår som utløser krav på vederlag.

18.3 Krav rettet mot andre enn offentlige organer

Utvalget har vurdert om det bør gjelde andre regler for adgangen til å kreve vederlag fra private virksomheter, men har funnet at tilsvarende regler som for offentlige organer, også bør gjelde for private virksomheter.

Kapittel 19

Tvisteløsning

Utgangspunkt

- Svært få saker om tilgang til opplysninger prøves for domstolene.
- Forvaltningen har et klagesystem som kan fange opp klage over retten til opplysninger som foreligger hos offentlig organ.

Utvalgets forslag

- Klage på avslag fra offentlige organer om retten til miljøopplysninger behandles gjennom forvaltningsklage.
- Det etableres en særskilt klagenemnd.
- Nemnda organiseres og nedsettes som ledd i en avtale mellom statlige myndigheter, næringslivet og andre sentrale grupper.
- Nemndas kompetanse begrenses til å gjelde saker om retten til å kreve miljøopplysninger vedrørende forhold ved virksomheter som har vesentlig betydning for miljøet etter forslaget kap. 2, og der virksomheten ikke er et offentlig organ.

19.1 Innledning

Retten til å få prøvd et avslag på krav om innsyn gjennom klage eller ved en annen overprøvingsordning er en grunnleggende rettighet. Både miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen krever at det skal være mulig å få overprøvd avslag. Offentlighetsloven gir rett til å klage på avslag om dokumentinnsyn.

En god ordning for å få prøvd og avgjort tvister om rett til miljøopplysninger vil styrke gjennomføringen av regelverket. Retten til miljøopplysninger skal ikke bare bestå på papiret, men virke i praksis. Formålet med en ordning for tvisteløsning er å slå fast hva som er omfattet av rettighetene, og eventuelt sørge for gjennomføring av retten. Ordningen må være effektiv, det vil si at den gjennom avgjørelser av høy kvalitet forebygger og løser konflikter til lavest mulig kostnad for samfunnet. En ordning som benyttes aktivt, vil i tillegg styrke gjennomføringen av regelverket ved at omfanget av rettigheter og plikter klargjøres gjennom praksis.

Tvister vil kunne oppstå med utgangspunkt i ulike rettsregler knyttet til den individuelle retten til miljøopplysninger. I samsvar med utvalgets forslag vil det i denne sammenheng kunne skilles mellom a) rett til miljøopplysninger om egen virksomhet, b) rett til innsyn i miljøopplysninger hos det offentlige, og c) retten til opplysninger i forbindelse med offentlige beslutningsprosesser.

Problemstillingene under a) miljøopplysninger om egen virksomhet, vil særlig kunne gjelde spørsmål om hva som omfattes av kunnskapsplikten og retten til å kreve opplysninger, hensiktsmessig form på opplysningene, adgang til å henvise til miljørapporter, spørsmål om hva som er av vesentlig

betydning for miljøet, detaljeringsgraden på opplysninger samt rekkevidden av unntakene (forretningshemmeligheter mv.).

Tvister vedrørende krav på innsyn i miljøopplysninger hos offentlige organer (b) vil gjelde liknende spørsmål som de som allerede er typiske etter offentlighetsloven, særlig rekkevidden av unntakene.

Tvist om informasjon i forbindelse med deltakelse i beslutningsprosesser (c) vil typisk kunne gjelde partenes stilling i en sak, krav til utredninger, høringsfrister og kategorisering av prosesser.

19.2 Eksisterende ordninger for tvisteløsning

Tvisten om retten til innsyn i miljøopplysninger vil kunne fremmes for de alminnelige domstolene. Det gjelder både krav mot forvaltningen som støtter seg på offentlighetsloven eller forvaltningsloven, og for krav som måtte fremmes mot private med grunnlag i f.eks. produktkontrollloven eller andre regler. Erfaringer viser at det knapt forekommer i praksis at slike krav fremmes for domstolene selv i de tilfellene hvor innsynsreglene er klart formulert i lovgivningen. Det er ikke grunn til å tro at årsaken ligger i at det ikke finnes problemer eller konflikter.

Ved siden av domstolsapparatet etablerer offentlighetsloven og forvaltningsloven et system for klage vedrørende innsyn i offentlige dokumenter som foreligger, samt klage vedrørende deltakelse i beslutningsprosesser.

Sivilombudsmannen får seg forelagt saker som gjelder krav om innsyn i miljøopplysninger fra forvaltningen. I henhold til offentlighetsmeldingen, s. 102, fikk Sivilombudsmannen i årene 1994 til 1997 mellom 50 og 80 saker årlig til behandling vedrørende offentlighetsspørsmål. Noen av dem dreier seg om miljøopplysninger. Tvisteløsning gjennom Sivilombudsmannen vil imidlertid ikke være en aktuell mekanisme ved krav om miljøopplysninger om egen virksomhet hvor det sjelden gjelder «urett fra *forvaltningens* side», jf. lov om Stortingets ombudsman for forvaltningen av 8. juni 1962 nr. 4 § 6.

Det eksisterer i dag en rekke private og offentlige tvisteløsningsmekanismer. Enkelte organer, som f.eks. Forbrukertvistutvalget, som er etablert i medhold av lov om behandling av forbrukertvister av 28. april 1978 nr. 18, og Markedsrådet, som er etablert i medhold av lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår, kan få seg forelagt saker som gjelder f.eks. tvist om miljøegenskaper ved varer og lovlighet av markedsføring basert på miljøargumentasjon. Andre bransjenemnder med forbrukerrepresentasjon, herunder Bankklagenemnda, Forsikringsskadenemnda, Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser mv. eller offentlige nemnder, som f.eks. lønnsnemnda og prisnemnda, synes ikke relevante. Modellen med nemndbehandling kan imidlertid være verdt å vurdere med sikte på miljøopplysninger.

19.3 Internasjonale regler

Etter Århus-konvensjonen art. 9 skal allmennheten ha adgang til å få overprøvd retten til innsyn i miljøopplysninger fra det offentlige (art. 4) og til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (art. 6). Den rettslige prøvingen skal skje for en domstol eller gjennom et uavhengig, upartisk organ. Det er

ikke krav om rett til overprøving når det gjelder retten til miljøopplysninger hos private. Det er ingen særskilte krav i EUs direktiv om miljøopplysninger vedrørende ordninger for overprøving, men i art. 4 forutsettes det at man skal kunne søke rettslig eller administrativ overprøving av krav på miljøopplysninger i tråd med de systemene som er etablert i nasjonal rett. En slik rett følger dessuten av generelle krav til forvaltningen som er utviklet gjennom praksis fra EF-domstolen.

De internasjonale reglene krever således at det skal være rett til overprøving, men de stiller ikke krav om en særskilt tvisteløsningsmekanisme. En tilpasning av regelverket etter forvaltningsloven og offentlighetsloven vil kunne oppfylle Århus-konvensjonens krav når det gjelder miljøopplysninger fra det offentlige.

19.4 Utvalgets vurderinger

19.4.1 Etablering av særskilt nemnd og tilpasning av forvaltningsklage

Innledning

Domstolsbehandling er kostnadskreven og tar lang tid, særlig vil kostnadene være tyngende i forbrukersaker. Som nevnt blir muligheten til domstolsbehandling i saker om innsyn ikke brukt i praksis. Dette har bl.a. sammenheng med at de økonomiske interessene i saken ofte vil være begrensede.

Utvalget ser det derfor som ønskelig å etablere en tvisteløsningsmekanisme som arbeider raskere, har lavere kostnader og derved blir mer tilgjengelig for brukerne. Det er en fordel at det kommer på plass en særordning basert på direkte tilgang på spesialkompetanse og erfaring i saker om miljøopplysninger.

Utvalget finner at ulempen med oppsplitting av domstols- og forvaltningssystemene, og faren for ukontrollert rettsproduksjon og dårlig sammenheng i avgjørelser på ulike områder ikke er så tungtveiende at tvisteløsning bør baseres på eksisterende systemer.

En særskilt tvisteløsningsmekanisme gjennom en sentralisert klagenemnd for spørsmål om offentlighet og innsyn fra det offentlige ble vurdert i offentlighetsmeldingen, s. 102, i forbindelse med vurderingen av et forslag om et eget offentlighetsombud og et offentlighetsråd. Bakgrunnen for dette var bl.a. behovet for å sikre en uavhengig vurdering av spørsmål om offentlighet. I meldingen konkluderes det imidlertid med at spørsmål om offentlighet ikke skiller seg så sterkt fra andre forvaltningssaker at forvaltningslovens system bør fravikes. Kravene til uavhengighet, saksbehandling og begrunnelse mv. bør være like strenge på andre områder. Meldingen framhevet Sivilombudsmannens rolle på området.

Ytringsfrihetskommisjonen behandler også spørsmålet om kontroll med offentlighetsloven i kap. 5.4.3.1 hvor det heter at:

«Problemet med at loven ikke etterleves etter intensjonen, og vel heller ikke alltid etter bokstaven, er delvis et kontrollproblem. I sin forsiktige meldingsretorikk [St.meld. nr. 32 (1997-98), s. 103] sier da også regjeringen at «det kan derfor være grunn til å vurdere muligheten for effektivisering og forbedring av kontrollsystemet». I oppfølgingen ar-

gumenteres det imidlertid bare mot de forslag som er kommet opp i den retning, uten at det antydes noen konkrete forslag til forbedringer.

I realiteten er Sivilombudsmannen den eneste kontrollør. Sivilombudsmannen har imidlertid ingen formell sanksjonsmyndighet. Han er heller ikke autorisert som noen overordnet fortolker av den riktige lære. Kontrollmuligheten synes spinkel. Nå er sivilombudsmannen ikke uten en viss autoritet. Han har dessuten den sanksjonsmulighet som ligger i å spille på offentligheten, hvilket han da også gjør. Sivilombudsmannen er forsåvidt et godt eksempel på institusjonalisert bruk av offentligheten som kontrollorgan i offentlig regi. Oppmerksomheten fra Sivilombudsmannen når det gjelder etterlevelsen av loven representerer en positiv utvikling. Kommisjonen vil dog anbefale at kontrollsystemet styrkes ved at det opprettes en egen klagenemnd for å behandle klager på avslag.»

*Utvalgets medlemmer Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne*anser at det ville ha vært av betydning at det i en rettighetslov som skal brukes av allmennheten, tas inn en bestemmelse som gir allmennheten opplysning om adgangen til å bringe et avslag på krav om miljøopplysninger inn for retten. Århus-konvensjonen pålegger konvensjonens parter å sikre at enhver kan bringe et avslag på krav om miljøopplysninger inn for retten.

Adgangen til å bringe en avgjørelse inn for retten foreligger uten at dette er lovfestet. Disse medlemmene mener at det av rettspedagogiske grunner likevel ville vært verdifullt at opplysningen om adgangen til rettsbehandling var lovfestet, men fremmer ikke forslag om det.

Etablering av nemnd og spørsmål om virkeområde

Utformingen av klagesystemet etter offentlighetsloven er under vurdering, og det er usikkert hva slags system som til sist blir etablert. Utvalget ser det på denne bakgrunn ikke som hensiktsmessig å komme med forslag til egne ordninger for klage over miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, jf. utvalgets foreslåtte kap. 3, men foreslår at disse følger offentlighetslovens system så langt det passer, jf. nedenfor.

Utvalget finner imidlertid at det er behov for å sikre en mekanisme utenfor domstolsapparatet når det gjelder reglene om miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter etter utvalgets foreslåtte kap. 2. Utvalget peker på at virkeområdet for ordningen kan begrenses innenfor kap. 2 til bare å gjelde krav på miljøopplysninger rettet mot virksomheter som ikke er å anse som offentlig organ. Derved unngås det at offentlige organer må forholde seg til to klagesystemer i saker om miljøopplysninger. Spørsmålet om avgrensningen mot offentlige organer bør vurderes nærmere ved en eventuell etablering av ordningen. Utvalgets forslag tar sikte på at klager over avslag fra offentlig organ både etter reglene i kap. 2 og kap. 3 følger offentlighetslovens klagesystem.

En ordning hvor private parter kan anmode offentlige organer om å pålegge private å gi miljøopplysninger, har vært vurdert. Det offentlige organet kunne være knyttet til miljøvernforvaltningen eller til det organet som er sektoransvarlig i den enkelte saken, f.eks. Olje- og energidepartementet i sak om miljøopplysninger fra et oljeselskap. Dette ville innebære at det offentlige organet måtte skaffe seg nok kunnskap til å treffe enkeltvedtak i saken. Dette

vedtaket kunne så bli gjenstand for klagebehandling. En slik modell vil innebære økt arbeidsbelastning for forvaltningen, og legger opp til at forvaltningen systematisk skal avgjøre saker mellom private parter. Det er uvisst om ordningen ville kreve vesentlig mindre ressurser enn en separat klageordning, idet den ville kreve de samme utredningene omkring de samme temaene. Utvalget har på denne bakgrunn ikke valgt å foreslå en slik organisering. Utvalget ser det i stedet som hensiktsmessig med en uavhengig nemnd.

Tilpasning av reglene om forvaltningsklage

Utvalget har særskilt vurdert hvordan klage som gjelder miljøopplysninger fra organer som ikke anses som forvaltningsorganer etter offentlighetsloven, men som offentlige organer etter utvalgets forslag, best kan ivaretas. På den ene siden kan disse sakene ha sterke likhetstrekk med saker som gjelder opplysninger om egen virksomhet, noe som tilsier at slike saker bør omfattes av nemndas kompetanse. På den andre siden har offentlige organer en myndighetsliknende status som gjør at sakene bør følge offentlighetslovens klagesystem. Utvalget finner at sakene bør følge offentlighetslovens system. Dette krever imidlertid særskilte tilpasninger.

Utvalgets forslag innebærer en utvidelse av retten til miljøopplysninger fra offentlig organ med hensyn til kretsen av organer som omfattes. Dette innebærer at det må presiseres hvem klagen skal behandles av der det ikke eksisterer overordnet forvaltningsorgan.

I de tilfellene der avslaget er gitt av et organ som er kontrollert av et organ som faller inn under offentlighetsloven § 1, vil det etter utvalgets oppfatning være det kontrollerende organet som er naturlig klagemyndighet.

I de tilfellene der avslaget er gitt av et organ som er etablert etter avtale med et organ som faller inn under offentlighetsloven § 1, eller et organ kontrollert av et slikt organ, finner utvalget at det bør være avtaleparten som er klageinstans, eventuelt det organet som kontrollerer avtaleparten.

Når det gjelder avslag gitt av rettssubjekter som ved lov eller forskrift har til oppgave/i oppdrag å tilby tjenester til allmennheten som påvirker eller kan påvirke miljøet på en vesentlig måte, vil regelverket selv kunne avgjøre hvem som er klagemyndighet. Hvis dette ikke særskilt framgår, bør klagen etter utvalgets oppfatning avgjøres av det organet som har vedtatt den aktuelle forskriften, eventuelt det organet loven hører under.

Offentlighetslovens regler om klage skal gjelde så langt de passer. Etter offentlighetsloven § 9 tredje ledd siste punktum kan det ved klage til Kongen bare klages over spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, ikke spørsmålet om utøvelse av meroffentlighet. Dette passer ikke i forhold til det systemet som utvalgets forslag legger opp til. Etter Århuskonvensjonen art. 4 nr. 4 andre ledd, jf. art. 9, skal også spørsmålet om innskrenkende tolkning av unntaksreglene kunne påklages i det klagesystemet som etableres. Kravet i art. 4 nr. 4 andre ledd har utvalget foreslått gjennomført ved kravet om interesseavveining i loven om retten til miljøopplysninger § 14. Denne interesseavveiningen må etter utvalgets vurdering derfor også være gjenstand for klage etter offentlighetsloven når klage går til Kongen.

19.4.2 Nemndas organisering og virke

Utvalget har søkt å skissere den nærmere organiseringen av den foreslåtte nemnda i det følgende avsnittet. Anbefalingene er basert på generelle vurderinger, og det er ikke foretatt omfattende undersøkelser i forbindelse med en eventuell praktisk etablering.

19.4.2.1 Avgrensninger

Utvalget ser det som uhensiktsmessig å begrense sakene for nemnda til å gjelde særskilte opplysningsøkere. Dette er i tråd med utvalgets forslag ellers hvor det ikke skilles mellom ulike deler av allmennheten i forhold til retten til å kreve miljøopplysninger.

Etter utvalgets oppfatning bør nemnda ikke håndtere saker som er brakt inn for domstolene.

19.4.2.2 Organisering og sammensetning

Organiseringen av nemnda kan skje gjennom avtale eller ved lovfestning. Lovfesting vil sikre at nemnda får en mer robust forankring på linje med forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, men ulempen vil være at ordningen kan bli lite fleksibel og overdimensjonert. Utvalget foreslår derfor at nemnda i en etableringsfase baseres på avtale. Avtalen bør ha en bred basis, i utgangspunktet mellom staten, kommunene og organisasjonene i arbeidslivet, forbruker-, presse- og naturvernorganisasjonene. Ordningen bør likevel forankres i lovgivningen. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse om rett til klagebehandling etter nærmere regler som fastsettes eller godkjennes av Kongen.

Nemnda kan organiseres med et sekretariat i tillegg til selve nemnda. Ett eller begge organene kan søkes lagt til eksisterende ordninger. Fordelene vil være mer effektiv ressursbruk gjennom synergieffekter der man behandler tilsvarende saker.

Nemnda kan i prinsippet knyttes til en eksisterende ordning, men utvalget finner etter en vurdering ingen passende organer og foreslår derfor en ny, egen nemnd. Nemnda bør være sammensatt av representanter utpekt av partene i avtalen. En mulig modell er ett medlem fra næringslivet, ett medlem fra forbrukersiden, ett fra kommunene, ett fra frivillige miljøorganisasjoner og ett medlem fra staten i tillegg til én uavhengig leder.

Sekretariatet bør forberede saker og orientere klagere og innklagede om nemnda og så langt som mulig om rettstilstanden på området. Sekretariatet kan også søke å komme fram til minnelige løsninger gjennom veiledning og henvisninger til gjeldende rett og etablert praksis. Sekretariatet kan for å spare ressurser legges til en etablert klageordning. Utvalget har vurdert tre mulige løsninger, henholdsvis sekretariatet til forbrukertvistutvalget, sekretariatet til Markedsrådet og Stiftelsen Miljømerking i Norge.

En forbruker som har problemer etter kjøp av en vare eller tjeneste, skal først ta saken opp med selger. Finner han ikke fram til en løsning, skal han henvende seg til Forbrukerrådets kontor i fylket. Kontoret skal så bistå med å finne en minnelig ordning og eventuelt behandle og/eller formidle klagen videre til forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådet har også gått inn i samarbeid med en del bransjeorganisasjoner om opprettelse av reklamasjonsnemnder.

Målet er å få bransjene selv til å ta ansvar – også økonomisk – for behandling av tvister som er en direkte følge av deres virksomhet. I 1997 ble det etablert bransjevise klagenemnder innenfor bl.a. bank- og finanstjenester, bolighus (kjøp og oppføring), forsikring (skade og avkorting) og selskapsreiser. Forbrukertvistutvalget er et offentlig organ som har myndighet til å avgjøre tvister som gjelder forbrukeres kjøp av løsøre (altså ikke fast eiendom), og håndverkertjenester. I saker om løsørekjøp kan selgeren være yrkesselger eller privatperson. I saker om håndverkertjenester må tjenesteyteren være yrkeshåndverker. Forbrukertvistutvalgets vedtak er bindende for partene og får samme virkning som en dom hvis saken ikke innen fire uker bringes videre til de vanlige domstolene. Går saken ikke videre, blir vedtaket retts- og tvangskraftig, slik at det er grunnlag for tvangsfullbyrdelse. Utvalgets saker er utredet av Forbrukerrådet og har i tillegg et eget sekretariat som forbereder den enkelte saken. Etter det som er opplyst, består sekretariatet i dag av ca. 5 stillinger pluss sekretariatsleder. Sekretariatet vil ha en viss kompetanse i saker som gjelder informasjon og egenskaper ved produkter knyttet til mangelvurderinger etc., men ikke knyttet til spørsmål om rett til informasjon etter offentligrettslig regelverk.

Markedsrådet er et bredt sammensatt organ som på grunnlag av henvendelser fra Forbrukerombudet, kan treffe vedtak om forbud mot ulovlig markedsføring og avtalevilkår i standardkontrakter når hensynet til forbrukerne krever det. Forbrukerombudet behandler saker etter klager fra forbrukere og næringsdrivende, men tar også opp markedsføringstiltak på eget initiativ. Lokale saker behandles av Konkurransetilsynets åtte regionkontorer. Gjennom forhandlinger med næringsdrivende søker en å komme fram til en frivillig ordning. Dersom en slik løsning ikke oppnås, kan Forbrukerombudet bringe saken inn for Markedsrådet som er «domstolen» på området. Forbrukerombudet kan også legge fram prinsipp saker for Markedsrådet, selv om det ikke foreligger noen tvist med den næringsdrivende. Markedsrådet har et svært lite sekretariat. Etter det som er opplyst, er lederen den samme som i sekretariatet for Forbrukertvistutvalget. I tillegg er en halv stilling avsatt i sekretariatet. Saker om miljøopplysninger bringes i dag inn i systemet i forbindelse med spørsmål om ulovlig markedsføring. For eksempel har Forbrukerombudet på bakgrunn av en henvendelse fra Forbrukerrådet en sak om miljøopplysninger i markedsføring av møbler til behandling. Saken gjelder Skeidar Møbler.

Stiftelsen Miljømerking i Norge er en uavhengig stiftelse opprettet ved stortingsvedtak for å administrere den norske delen av Nordisk miljømerking. Stiftelsen har som oppgave å vurdere produkter under de nordiske kriteriene. I denne forbindelse har stiftelsen erfaring i å håndtere miljøopplysninger. Stiftelsen har 15 ansatte og et årlig budsjett på ca. 15 mill. kroner, hvorav ca. 10 mill. kroner er inntekter fra søknadsbehandling og lisensavgifter.

19.4.2.3 Saksbehandling

Saksbehandlingen bør kunne deles i tre hovedelementer: 1) veiledning og råd fra sekretariatet, 2) skriftlig klage og behandling av klagen i sekretariatet, og 3) behandling i nemnda. Behandlingen i nemnda vil kunne være skriftlig ettersom det ikke synes å være særlige hensyn som taler for muntlig, umiddelbar

bevisførsel og partsforklaring. Nemnda avgir begrunnet uttalelse i saken. I tillegg bør nemnda kunne avvise en klage, f.eks. dersom sekretariatet finner det åpenbart at klagen ikke kan tas til følge eller av andre grunner ikke er egnet for behandling, og nemndas leder slutter seg til dette.

Når det gjelder 3), vil det være hensiktsmessig om nemnda baserer sin avgjørelse på den dokumentasjonen som er oversendt av sekretariatet, men med mulighet til å innhente ytterligere opplysninger fra partene.

Det vil være sentralt at nemndas uttalelser og øvrige aktiviteter blir gjort kjent, f.eks. gjennom lovdata, Internettssider, årsberetninger etc. Eventuelt kan partene anonymiseres for å lette publiseringen.

19.4.2.4 Vedtak

Nemnda bør på linje med Markedsrådet kunne avgjøre saker dersom minst halvparten av medlemmene er til stede pluss leder eller varamann. Vedtak bør treffes med simpelt flertall. Ved stemmelikhet gjelder lederens dobbeltstemme. Nemndas vedtak bør begrunnes og ikke kunne påklages videre.

Utvalget har vurdert om nemndas vedtak på nærmere vilkår bør være gjenstand for tvangskraft. Fordelen vil være at nemndas avgjørelser får større gjennomslag. Ulempen er at dette vil kreve lovfestning av ordningen, og at avgjørelsene vil kunne komme i konflikt med avgjørelser i domstolsapparatet.

Utvalget finner at nemndas avgjørelser i en etableringsfase bør være rådgivende for partene, men at det bør innføres en ordning hvor innklagede innen tre uker må opplyse særskilt dersom han ikke tar avgjørelsen til følge. Dette vil klargjøre for klageren at han eventuelt må føre saken videre i domstolsapparatet.

Del V Del V Økonomiske, administrative, miljømessige og andre vesentlige konsekvenser

Kapittel 20

Innledning

Det er vanskelig å kvantifisere nytteeffektene av forslagene som fremmes av utvalget. Utvalget har likevel i kapitlene ovenfor så langt som mulig søkt å presisere og framheve de fordelene som økt miljøinformasjon vil kunne føre med seg på de ulike områdene. I tillegg vil det bli gitt en oppsummering under dette kapitlet.

Det har i noe større grad vært mulig å tallfeste kostnadene ved utvalgets forslag, men også her er anslagene beheftet med stor usikkerhet. PricewaterhouseCoopers (PWC) har på oppdrag fra utvalget foretatt en uavhengig utredning av kostnadene ved sentrale deler av utvalgets forslag. Utredningen er ikke trykket som en del av NOUen, men kan fås på forespørsel til Miljøverndepartementet. Det er referert til utredningen der det er relevant.

Utvalget finner grunn til å framheve at de analysene og vurderingene som har vært foretatt, særlig er usikre på grunn av vanskeligheter med å kvantifisere økningen i etterspørsel etter opplysninger som følge av forslagene.

Kapittel 21

Økonomiske konsekvenser

21.1 Miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Utvalget foreslår å innføre en bestemmelse som gir rett til opplysninger om forhold ved offentlige og private virksomheter som har vesentlig betydning for miljøet. PWC har på oppdrag fra utvalget foretatt en utredning av kostnader ved forslaget.

Nytte

Forslaget vil etter utvalgets vurdering innebære økt potensial for kostnadsforbedringer i virksomheter som følge av økt bevissthet og kompetanse på miljøområdet. Dersom folk i større grad etterspør miljøinformasjon, kan virksomhetene bli mer klar over sin egen ressursbruk og håndteringen av miljøskadelige elementer ved produksjonen eller bruken av et produkt. Økt kompetanse kan gi seg utslag i bedret overholdelse av lovpålagte krav, miljøinvesteringstiltak med bedriftsøkonomisk lønnsomhet eller andre tiltak.

Kostnader

Forslaget vil i henhold til utredningen fra PWC i liten grad medføre økte kostnader til innsamling av informasjon for virksomheter som omfattes av regnskapslovens krav til miljøredegjørelse i styrets årsberetning. Slike virksomheter har allerede plikt til å ha oversikt over de miljøkonsekvensene av virksomheten som omfattes, og gjøre disse tilgjengelige gjennom årsberetning og miljørapporter. Det vil imidlertid kunne oppstå noe økte kostnader som følge av større pågang etter opplysninger og som følge av behov for bearbeidelse av opplysninger i større grad enn det som er gjort i en årsberetning eller årsrapport. Omfanget av etterspørselen er vanskelig å anslå.

Forslaget vil i henhold til utredningen føre til ikke ubetydelig økte kostnader for offentlige etater, både statlige og kommunale. Disse virksomhetene er i dag ikke omfattet av regnskapslovens bestemmelser om miljørapportering.

Gjennom PWCs utredninger er det anslått at statlige etater flest vil få en økt kostnad pr. år på 5 000 til 50 000 kroner i forbindelse med innsamling og bearbeidelse av opplysninger. Dette vil gjelde typiske kontorvirksomheter som må skaffe oversikt over f.eks. energiforbruk, avfall og transport. Enkelte virksomheter innenfor f.eks. samferdsel og forsvar vil ifølge utredningen som er gjennomført, kunne få kostnader på i overkant av 200 000 kroner pr. år til innsamling og bearbeidelse av informasjon. I tillegg kommer kostnader knyttet til å besvare forespørsler om informasjon. Kostnadene er vurdert på bakgrunn av erfaringer med Grønn stat-prosjektet som innebærer at statlige virksomheter skal ha opplysninger om de fleste forholdene som omfattes av forslaget.

Kostnadene for kommunesektoren er gjennom utredningen anslått til totalt 40 mill. kroner pr. år. En kommune må i gjennomsnitt påregne ca. to månedersverk som følge av forslaget. Kostnadene vil variere fra kommune til kommune avhengig av den innsatsen som allerede gjøres på frivillig grunnlag, men det antas at svært få kommuner fullt ut tilfredsstiller kravene i forslaget. Det er tatt hensyn til eksisterende regler og rutiner for kommunal rapportering ved anslaget, herunder KOSTRA, det nasjonale styringssystemet for frambringning av styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

Forslaget innebærer at det kan kreves miljøopplysninger fra gårdbrukere og skogbrukere. Disse er i dag ikke omfattet av regnskapslovens bestemmelser, med mindre de er spesielt organiserte, f.eks. Statskog SF. Gjennom utredningen er det antatt at forslaget i liten grad vil føre til økte kostnader for gårdbrukere ettersom disse i stor grad har de opplysningene som omfattes av forslaget, og uten større kostnader kan gi opplysninger om forhold ved virksomheten som har vesentlig betydning for miljøet. Skogbrukere vil måtte foreta kartlegging av biologisk mangfold. Ettersom dette allerede i stor grad er under utvikling uavhengig av forslaget, antas kostnadene ikke å bli større enn ca. 1 mill. kroner pr. år.

21.2 Opplysninger om miljøpåvirkninger av produkter

Utvalget foreslår en særskilt bestemmelse i produktkontrolloven som gir rett til å kreve opplysninger om produkter inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre helseskade og miljøforstyrrelse, hvilke komponenter eller egenskaper dette er, hvordan produktet må håndteres for å unngå slik virkning og opplysninger om hvem som er tilvirker eller importør av produktet. Videre foreslås det en bestemmelse om at det aktivt skal gis opplysninger om helseskade og miljøforstyrrelse av produktene til neste ledd i omsetningsskjeden, typisk fra tilvirker til omsetter.

Nytte

Forslaget vil etter utvalgets vurdering kunne bidra til å fremme miljøvennlig produktutvikling gjennom økt kunnskap både hos selger og kjøper av produkter og derved til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Videre vil forslaget kunne bidra til å forebygge skader og ulykker som følge av helseskade og miljøpåvirkning av produkter.

Kostnader

PWC har utredet de nærmere kostnadene ved forslaget. Utredningen konkluderer med at kostnadene vil være små, basert på at aktørene allerede har en omfattende kunnskapsplikt etter dagens lovgivning, særlig gjennom produktkontrolloven. Enhetskostnadene forbundet med produkter med stor omsetning antas i utredningen å være ubetydelige. Når det gjelder den nærmere tallfestingen, antas det i utredningen at kostnaden pr. produkttype vil være om lag 1 000 til 2 000 kroner. Utgangspunkt for beregning av kostnader ved å gi opplysninger er tatt i kostnader ved utvikling av HMS-datablad for kjemikalier.

Utvalget peker på at slike kostnader kan variere fra produkt til produkt, og at produkter som ikke antas å føre til helseskade eller miljøforstyrrelse, ikke vil omfattes av regelverket. Utvalget peker videre på at det i tillegg kommer kostnader knyttet til å besvare henvendelser om informasjon, men at det er vanskelig å kvantifisere slike kostnader.

Utvalget antar at forslaget om å etablere en plikt til å gi opplysninger som omfattes av forslaget, videre til neste salgsledd, ikke vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Plikten er allerede en forutsetning etter dagens regler om kunnskaps- og aktsomhetsplikt i produktkontrollen for at de ulike aktørene i omsetningskjeden skal kunne overholde sine forpliktelser.

Særlig om opplysninger om produksjonsprosessen

Utvalgets flertall har videre foreslått en rett til å kreve opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen forårsaker dersom opplysningene er tilgjengelige, samt en plikt til, om nødvendig, å rette forespørsel til foregående salgsledd.

Når det særskilt gjelder kostnader knyttet til forslaget om rett til opplysninger om vesentlige miljøforstyrrelser som produkter har eller kan ha under produksjonen eller distribusjonen, har PWC foretatt en utredning av flere ambisjonsnivåer. Disse viser at eventuelle forslag knyttet til kunnskapsplikt om slike forhold, vil ha betydelige kostnader.

Utvalgets flertall antar at forslaget om å begrense retten til å gjelde opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som virksomheten har tilgjengelig, kombinert med en plikt til å rette forespørsel til foregående salgsledd, vil ha begrensede kostnader. Flertallet peker på de positive effektene en slik bestemmelse vil ha, jf. ovenfor under 9.3.6.3.

Utvalgets mindretall viser til særmerknad under punkt 9.3.6.4. Nyttene ved å pålegge distributører å undersøke miljøvirkningene av produksjonsfasen hos foregående salgsledd, vil etter mindretallets vurdering være mindre enn kostnadene dette pålegger distributører og importører.

21.3 Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

21.3.1 Generelt

Utvalget foreslår regler om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer. En parallell til reglene finnes i offentlighetsloven. På enkelte punkter skiller utvalgets forslag seg fra offentlighetsloven, blant annet når det gjelder hvilke organer som faller inn under reglene.

21.3.2 Definisjon av offentlige organer

Utvalget foreslår å utvide kretsen av offentlige organer i forhold til offentlighetsloven. Dette gjør at en del organer som kontrolleres av forvaltningsorganer, eller som på oppdrag fra forvaltningsorganer tilbyr allmenheten tjenester som har vesentlig betydning for miljøet, får utvidede plikter til å gi miljøopplysninger som foreligger hos organet.

Et mindretall i utvalget mener at vilkåret om at tjenester må ha *vesentlig* betydning for miljøet, bør utelates.

Nytte

Forslaget gjennomfører Århus-konvensjonens regler på området og sikrer at virksomheter som kontrolleres av det offentlige gjennom bruk av skatteinntekter, ikke holder tilbake miljøopplysninger som foreligger.

Kostnader

Forslaget vil medføre noe økte kostnader for de organene som berøres. Det er vanskelig å anslå hvor mange rettssubjekter som vil bli omfattet av reglene. Dette vil avhenge av hvordan samfunnsmessige fellestjenester organiseres i framtiden. Ved at opplysningsplikten bare gjelder foreliggende opplysninger, vil det ikke medføre kostnader til å innhente miljøopplysningene. Kostnadene vil knytte seg til det å behandle krav om miljøopplysninger. Sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger kan det kreves vederlag for dersom opplysningene også er tilgjengelige i en annen form for opplysningssøker, jf. utvalgets forslag § 24.

21.3.3 Bruk av begrepet «miljøopplysninger» i stedet for «saksdokument»

Utvalget foreslår å benytte begrepet «miljøopplysninger» i stedet for begrepet «saksdokument» som benyttes i offentlighetsloven. Dette vil for det første bety at også opplysninger som foreligger hos det offentlige, men som ikke knytter seg til en «sak», vil være omfattet. For det andre gir utvalgets forslag ikke et ubetinget krav på dokumentinnsyn. For det tredje vil det bety at den som krever opplysningene, ikke må identifisere hvilke dokumenter eller hvilke saker det ønskes opplysninger om. Det er tilstrekkelig å identifisere det materielle innholdet i opplysningene som kreves. Den alminnelige veiledningsplikten innebærer at utvalgets forslag i realiteten ikke medfører vesentlige endringer i forvaltningens oppgaver.

Nytte

Utvalgets forslag gjennomfører kravene i Århus-konvensjonen. Det er vanskelig å anslå den samfunnsøkonomiske nytten av forslaget.

Kostnader

Forslaget antas å ville kunne føre til noe økte utgifter som følge av at det tar lengre tid å finne fram til opplysningene og ved behov sammenstille dem.

21.3.4 Krav til saksbehandling

Utvalget foreslår enkelte saksbehandlingsregler som er strengere enn det som følger av offentlighetsloven. Dette gjelder noe strengere krav til begrunnelse av vedtak, krav til å varsle den opplysningene gjelder ved utlevering av opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, og utvidet klagerett for den opplysningene gjelder

Nytte

De strengere kravene til begrunnelse er nødvendige for å gjennomføre Århuskonvensjonen. De strengere kravene til saksbehandling kan medføre en bedre saksbehandling i første instans som igjen kan medføre færre klager. De to sistnevnte forslagene styrker også rettssikkerheten til den opplysningene gjelder.

Kostnader

Forslagene vil kunne medføre mindre økning i kostnadene knyttet til behandlingen av krav om miljøopplysninger.

21.4 Deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

Utvalget foreslår enkelte regler som stiller krav til myndighetene om å la allmennheten få delta i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget stiller krav til allmennhetens deltakelse

- ved utformingen av regelverk, planer og programmer etter lov om retten til miljøopplysninger,
- ved omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, og
- ved saker om godkjenning av utsetting og innesluttet bruk av genmodifiserte organismer etter genteknologiloven.

Utvalget foreslår dessuten mindre endringer i saksbehandlingsforskriften etter forurensningsloven.

Et mindretall i utvalget foreslår i tillegg en bestemmelse om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til tiltak som kan ha betydning for miljøet.

Nytte

De fleste forslagene skal være med å sikre en god gjennomføring av Århuskonvensjonen. Det å stille krav til åpenhet i saksbehandlingen vil kunne være med på å fremme mer miljømessig og samfunnsøkonomisk riktige avgjørelser, ved at miljøeffekter av tiltak blir kjent på et tidlig stadium i prosessen. Ved å sikre gode avgjørelser i første instans økes mulighetene for at man handler preventivt i stedet for at det vil oppstå kostnader i forbindelse med reparasjon. Det vil også være med på å hindre at vedtak påklages og det dermed påføres utgifter både for den som planlegger et tiltak, og for den offentlige saksbehandlingen.

Kostnader

Allmennhetens deltakelse ved utformingen av regelverk, planer og programmer vil medføre noe økte kostnader. I de langt fleste sakene stilles det imidlertid allerede i dag krav til åpenhet i saksbehandlingen. Ved at reglene er relativt skjønsmessig formulert gjør det også vanskelig å si noe eksakt om hvilke kostnader det vil ha å oppfylle lovens krav i de sakene hvor det ikke allerede i dag eksisterer regler.

Når det gjelder allmennhetens deltakelse ved omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser som det faller inn under reglene om konsekvensutredninger, har PWC utredet forholdet og funnet at den økte saksbehandlingstiden og annonsering i media vil beløpe seg til i underkant av 20 000 kroner pr. sak. På de fleste områdene hvor disse reglene vil ha betydning samsvarer dagens praksis med utvalgets forslag. I forhold til dagens praksis vil det således bare medføre mindre økninger i saksbehandlingskostnader.

Når det gjelder saker om godkjenning av utsetting og innesluttet bruk av genmodifiserte organismer etter genteknologiloven, samsvarer dagens praksis med utvalgets forslag. Utvalgets forslag representerer således en lovfesting av någjeldende praksis som ikke vil medføre økte kostnader.

Når det gjelder allmennhetens deltakelse ved utformingen av beredskapsplaner, vil det kunne medføre noen økte saksbehandlingskostnader. Ved at utvalget ikke foreslår konkrete lovendringer og derfor ikke fastlegger hvilken beredskapsplanlegging reglene bør gjelde for, er det vanskelig å si hvor mange saker kravet vil gjelde. Dette må utredes ved den nærmere utformingen av reglene.

Kostnadene ved utvalgets forslag til endringer i saksbehandlingsforskriften etter forurensningsloven er utredet av PWC. Forslaget om at forurensningsmyndighetene i saker med stor samfunnsmessig eller miljømessig betydning, i begrunnelsen skal kommentere hvordan de innkomne uttalelsene er vurdert og hvilken betydning de er tillagt, vil medføre noen økte saksbehandlingskostnader. SFT behandler ca. 20 saker som vil falle inn under reglene. Dersom man anslår at det maksimum vil ta to dagsverk pr. sak, vil det medføre en økt kostnad for SFT på under 100 000 kroner.

21.5 Kriser – akutte miljøproblemer

Utvalget foreslår at det i det relevante regelverket for beredskap og kriseplanlegging inntas bestemmelser om at allmennheten skal kunne få miljøopplysninger i forbindelse med akutte miljøproblemer og ulykker.

Nytte

Forslaget vil etter utvalgets vurdering fremme bedre krisehåndtering. Dette vil kunne redusere menneskelige, miljømessige og økonomiske skader ved et akutt miljøproblem.

Kostnader

Plikten til å informere om akutte miljøproblemer må allerede i dag anses å være en plikt integrert i den generelle beredskapsplikten. Lovforslaget vil synliggjøre denne plikten, men den antas ikke å føre til økonomiske kostnader av betydning.

21.6 Oversikt over miljøtilstanden

Utvalgets flertall foreslår at det innføres en plikt for offentlige myndigheter til innenfor sitt ansvarsområde å ha kunnskap om naturmiljøets tilstand. Miljøopplysningene som offentlig myndighet besitter, skal stilles til rådighet for og utbres blant allmennheten.

Nytte

Utvalgets flertall peker på at kommunene som følge av forslaget, vil få bedre oversikt over miljøtilstanden i kommunen. Dette vil danne grunnlaget for bedre å kunne forvalte naturmiljøet i kommunen. Kommunene vil i større grad kunne handle preventivt i stedet for reparerende og dermed spare kostnader. Opplysningene som samles inn og gjøres tilgjengelige for allmennheten, vil også kunne gjøre den øvrige miljørelaterte saksbehandlingen i kommunen mer kostnadseffektiv.

Kostnader

Gjennom den pågående satsingen på sektorvise miljøhandlingsplaner, den årlige stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og informasjon gjennom miljøstatus i Norge har statlige myndigheter i stor grad lagt til rette for å oppfylle forpliktelsene i bestemmelsen. Forslaget antas ikke å føre til særlige økonomiske utgifter for statlige myndigheter utover dagens nivå. Forslaget vil imidlertid innebære at myndighetene har mindre rom for å omprioritere fra slike oppgaver til andre satsingsområder.

Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner, antas det at forslaget vil kunne føre til betydelige utgifter. Kommunene har som hovedregel i dag ikke noen helhetlig organisering for innhenting av opplysninger om miljøtilstanden i kommunen, selv om enkelte kommuner på frivillig grunnlag har utarbeidet opplysninger og aktivt formidler disse til allmennheten. Som et minimum må det antas at hver kommune må bruke ett årsverk på utarbeidelse av informasjon i samsvar med forslaget. I tillegg kommer kostnader til trykking og publisering av opplysninger.

Mindretallets vurderinger

Det vises til merknad fra mindretallet i utvalget under kap. 11.4.

21.7 Klageordning

Det foreslås å innføre en særskilt klagenemnd for krav om miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter. Nemndas kompetanse kan begrenses til å gjelde krav rettet mot virksomheter som ikke er offentlige organer. Det alminnelige systemet for klage etter offentlighetsloven skal gjelde for øvrige krav, herunder krav på opplysninger som foreligger hos offentlige organer etter § 12.

Nytte

Gjennom klagebehandling vil det kunne sikres økt forutberegnelighet om tolkningen av bestemmelser i forslaget og derved reduserte konflikter og redusert usikkerhet blant de berørte. Dette vil redusere kostnadene ved gjennomføringen av forslaget over tid.

Kostnader

Utvidelsen av klagesystemet etter offentlighetsloven antas ikke å medføre økte utgifter av betydning idet erfaringsmessig et fåtall saker vil bli fremmet for klagebehandling. Når det gjelder kostnader ved etablering av en særskilt klagenemnd, antas det at kostnadene vil kunne reduseres ved at sekretariatet legges til en etablert organisasjon. Et maksimalanslag fra Bankklagenemnda, som antas å måtte behandle langt flere saker pr. år, er 3,5 mill. kroner.

Kapittel 22

Administrative konsekvenser

Utvalgets forslag vil ikke medføre konsekvenser for den administrative oppbyggingen av forvaltningen, verken statlig eller kommunal. Imidlertid vil enkelte organer kunne få økt arbeidsbelastning og en ny rolle som følge av behandling av klage på avslag fra offentlige organer etter forslaget. Dette antas ikke å få særlig betydning.

Innføringen av en særskilt klagenemnd vil medføre at det etableres et nytt organ som vil håndtere saker om opplysninger fra virksomheter. Nemnda vil knytte seg til et eksisterende sekretariat og vil derfor ha lite behov for ansettelse av personer.

Kapittel 23

Miljømessige og andre konsekvenser

Forslagene vil samlet sett bidra til økt oppmerksomhet om miljøpåvirkninger av ulike aktiviteter og derved danne grunnlag for beslutninger og virksomhet som tar nødvendig hensyn til miljøet.

Forslagene vil videre kunne bidra til at forbrukere i økende grad velger å forholde seg til virksomheter med en god miljøstandard og lav miljøpåvirkning, og at potensialet for miljøforbedringer tydeliggjøres på tvers av sektorer og områder.

Forslagene antas å kunne bidra til at det blir lettere å verne seg mot helse- og miljøskader og derved til bedret helsesituasjon.

Det vises for øvrig til begrunnelsen for de enkelte forslagene i utredningen og til de hensynene som det er lagt vekt på i kap. 4 ovenfor.

Del VI Del VI Utvalgets forslag

Kapittel 24

Lovstruktur

Innledning

Utvalgets lovforslag kan inndeles i fem grupper:

- Regler om rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter.
- Regler om rett til å kreve opplysninger om produkters helse- og miljøvirkninger.
- Regler om rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer.
- Regler om rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser.
- Regler om det offentliges plikt til å besitte og gi miljøopplysninger.

Som utvalget tidligere har påpekt, finnes det i dag ikke et eget regelverk om allmennhetens rett til miljøopplysninger. Enkelbestemmelser er spredt utover i lovverket. Spørsmålet utvalget står overfor, er hvor de ulike reglene bør plasseres – i egen lov eller i eksisterende lovverk og i tilfelle hvilke.

En rekke ulike hensyn er relevante for denne vurderingen. Hensynet til å sikre at reglene blir lettest mulig tilgjengelige for målgruppene for loven er sentralt. Dette ble også understreket av lovstrukturutvalget i NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, kap. 8.4.1. Utvalget uttaler videre at målet for strukturen i lovverket bør være at man skal finne de relevante lovtekstene mest mulig samlet når man søker informasjon om et rettsproblem. Utvalget viser til ulike kriterier for systematisering av lovverket: etter virketid, etter de hensynene regelverket skal ivareta, etter samfunnssektor/livsområder, etter enkelthendelser og hendelsesforløp, og etter juridiske problemer. Det gis imidlertid ingen entydig konklusjon for hvilke kriterier som bør vektlegges.

Nedenfor drøftes dette spørsmålet i relasjon til de fem gruppene lovforslag.

Rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Reglene om retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter gir rettigheter for enhver. Dette taler for at reglene plasseres i en lov som gir rettigheter for allmennheten. Offentlighetsloven er et eksempel på en slik lov. Plikten til å gi miljøopplysninger etter utvalgets forslag påligger imidlertid både virksomheter innenfor offentlig og privat sektor. Dette gjør offentlighetsloven mindre egnet. Offentlighetslovens fulle tittel er lov om offentlighet i forvaltningen. Skulle disse reglene plasseres i offentlighetsloven, ville det forandre endring i lovens tittel. Utvalget anser det som u hensiktsmessig å endre tittelen på en godt innarbeidet lov. Et annet argument for ikke å plassere reglene i offentlighetsloven er at den gjelder alle typer opplysninger, mens utvalgets forslag til regler bare gjelder miljøopplysninger.

Siden utvalgets forslag bygger på reglene om miljøopplysninger i styrets årsberetning i regnskapsloven § 3-3, kan det stilles spørsmål om reglene kunne plasseres der. Utvalgets forslag omfatter som nevnt både regnskaps-

liktige virksomheter og offentlige organer for stat og kommune. Det er etter utvalgets mening unaturlig å ta inn regler som gjelder disse, i regnskapsloven. Det vil heller ikke være særlig pedagogisk overfor rettighetshaverne etter loven – allmennheten. Det er ikke særlig nærliggende å tenke at regnskapsloven gir enhver rett til å kreve miljøopplysninger.

Et annet alternativ kunne ha vært å ta reglene inn i miljølovgivningen. Hadde det vært en egen miljølov, ville det ha vært et godt alternativ. Slik lov finnes imidlertid ikke. Reglene måtte i tilfelle plasseres inn i alle miljørelaterte regelverk. Dette vil etter utvalgets syn være lite hensiktsmessig.

På grunnlag av det ovenstående er utvalget kommet til at det beste er å fremme en egen lov om retten til miljøopplysninger, som bl.a. inneholder regler om retten til å kreve miljøopplysninger fra virksomheter. En egen lov vil gjennom sin tittel synliggjøre allmennhetens rett til miljøopplysninger på en bedre måte enn ved at reglene blir satt inn i andre regelverk. Lovens tittel *lov om retten til miljøopplysninger* sender klare signaler om at det er en rettighetslov.

Produktinformasjon

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om produktinformasjon. Reglene om måten opplysningene skal gis på, om behandlingsmåten av krav om opplysninger og klage er de samme som de generelle reglene om plikt til å gi miljøopplysninger om egen virksomhet. Dette kunne tale for å ta bestemmelsen inn i loven om retten til miljøopplysninger. Hensynet til det å samle reglene om retten til miljøopplysninger i ett lovverk, taler også for å ta bestemmelsen inn i produktkontrollloven.

Når utvalget har valgt å legge denne bestemmelsen i produktkontrollloven, skyldes dette at utvalget ved vurderingen av bestemmelsens rekkevidde har tatt utgangspunkt i produktkontrollovens regler. Produktkontrollloven statuerer en plikt for bl.a. produsenter og importører til å ha kunnskap om miljø- og helsepåvirkningene av sine produkter. Utvalget har kommet til at de samme aktørene bør ha plikt til å gi opplysninger om de samme forholdene til allmennheten på forespørsel. Denne nære sammenhengen mellom produktkontrollovens kunnskapsplikt og den foreslåtte plikten til å gi produktopplysninger, gjør det naturlig å ta bestemmelsen inn i produktkontrollloven.

Den foreslåtte produktinformasjonsbestemmelsen omfatter dessuten regler om helseskadelige virkninger av produkter. Dette er bare i begrenset grad omfattet av reglene ovenfor, noe som også taler for at produktinformasjonsbestemmelsen tas inn i produktkontrollloven.

Produktinformasjonsbestemmelsen er dessuten først og fremst en presisering av de generelle reglene om retten til å kreve miljøopplysninger fra enhver virksomhet.

Særruttalelse fra utvalgets medlemmer Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth vedrørende produktinformasjon:

Etter disse medlemmenes syn er ikke forslaget om å ta inn ny §§ 3b) og 3c) i produktkontrollloven tilstrekkelig til å skape den klarhet i lovstrukturen som utvalget har intensjoner om å skape. For å oppnå nødvendig klarhet må alle bestemmelser som er tatt inn i lovforslaget til ny miljøinformasjonslov og som spesifikt gjelder produkter, overføres til produktkontrollloven. Alle

generelle bestemmelser som gjelder miljøopplysninger som på likeverdig måte gjelder såvel produkter eller miljøvirkninger av andre aktiviteter, bør opprettholdes i miljøinformasjonsloven, med en referanse fra produktkontroll-oven, slik det for øvrig er gjort i nest siste ledd i forslaget til ny § 3b) i produktkontrollloven.

I det foreliggende forslaget vil bestemmelser om taushetsplikt og hvilke opplysninger som allikevel alltid skal kunne gis ut – for så vidt gjelder produkter – være regulert både gjennom den nye miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven § 11. Dette skaper unødvendig uklarhet og kan løses ved å overføre ytterligere noen bestemmelser fra det foreliggende forslag til miljøinformasjonslov til produktkontrollloven, samtidig som enkelte formuleringer i miljøinformasjonsloven justeres.

Det er også grunn til å påpeke at det foreliggende forslaget til ny § 3b) i produktkontrollloven og andre produktrelevante bestemmelser i miljøinformasjonsloven benytter en terminologi som er hentet fra produktkontrollovens formålsparagraf («§ 1 – Formålet med denne loven er å forebygge at produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelser i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensninger.....»), men som på grunn av sin innplassering i en ny sammenheng er noe modifisert, slik at det kan reises spørsmål om de oppfyller intensjonen om å opprettholde en nær forbindelse mellom kunnskapsplikten i produktkontrollloven og den informasjon allmennheten skal kunne be om. I produktkontrollloven anvender man i § 3 om kunnskapsplikten formuleringen «... plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det (altså produktet) kan medføre virkning som nevnt i § 1». Denne formuleringen, med henvisning til § 1, brukes helt gjennomgående i produktkontroll-oven. Ved å legge de produktspesifikke bestemmelsene konsekvent til produktkontrollloven, kan man samtidig velge den referanseformulering som er gjennomgående i produktkontrollloven og dermed sikre at bestemmelsene er sammenfallende med formålet med produktkontrollloven, hvilket må være en viktig premiss når man legger bestemmelser om miljøinformasjon om produkter i denne loven.

Rett til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

Skulle reglene om retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer plasseres i eksisterende lovverk, ville offentlighetsloven være det aktuelle stedet. Likhetstrekkene mellom utvalgets forslag og offentlighetsloven er omtalt ovenfor i kap. 10 og 16.

Utvalget mener prinsipielt at hensynet til brukerne av offentlig informasjon og hensynet til forvaltningens koordinering av åpenhet og innsyn, tilsier at alle bestemmelser om offentlighet bør samles i én og samme lov. På denne måten vil offentlighetsprinsippet klart framstå som et overordnet prinsipp for norsk forvaltning, og det vil være langt lettere for den enkelte borger å bruke prinsippet om innsyn.

Slik rettssituasjonen er pr. i dag, skiller offentlighetsloven og utvalgets lovforslag seg fra hverandre på flere vesentlige punkter. Det gjelder både hvem som har plikt til å gi informasjon, hvilken informasjon som er omfattet av innsynsretten og begrensningene i unntaksreglene. Dette gjør det mindre hen-

siktsmessig å plassere reglene om retten til miljøopplysninger i offentlighetsloven.

Når utvalget velger å legge reglene om retten til å kreve miljøopplysninger fra enhver virksomhet i en egen lov, er det naturlig at også reglene om offentlige organer plasseres i dette lovverket. Dette bidrar til å samle reglene om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger i én lov.

Siden desember 1999 har utvalget arbeidet parallelt med offentlighet-utvalget, som skal utrede spørsmål om endringer i offentlighetsloven. Offentlighetsutvalget skal avgi en delutredning innen 1. juli 2001, men skal ikke avslutte sitt endelige arbeid før 1. juli 2002.

Utvalgets medlem Lindahl mener at spørsmålet om å samle hele rammeverket for offentlighetsprinsippet i én og samme lov, bør reises på nytt etter at offentlighetslovutvalget har avsluttet sitt arbeid.

Retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser

Århus-konvensjonen omtaler både retten til å kreve miljøopplysninger og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser. Miljøopplysninger som grunnlag for å delta i offentlige beslutningsprosesser er også understreket i forarbeidene til Grunnloven § 110 b andre ledd (Innst. S. nr. 196 (1991–1992)). Dette kunne tale for at en lov om retten til miljøopplysninger også regulerer dette forholdet.

I motsetning til de forslagene som er omtalt ovenfor, finnes det allerede i dag en lang rekke regler om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser. Dette gjelder særlig offentlige beslutninger om enkeltvedtak. Disse er alle plassert i de sektorlovene som regulerer de ulike beslutningene som skal tas. Ett unntak fra dette er reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Hadde det ikke eksistert regler i dag, kunne det være et godt alternativ å ta inn regler om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser i en miljøopplysningslov. Siden det allerede eksisterer regler i sektorlovgivningen, har utvalget ikke vurdert det som formålstjenlig å foreslå å endre hele denne systematikken når det gjelder enkeltvedtak.

Det er dessuten flere fordeler ved å plassere krav om allmennhetens deltakelse inn i relevante sektorlover. For det første blir de mer synlige for den fremste målgruppen for reglene – de myndighetene som skal sende en søknad på høring, kalle inn til et møte osv. For de fleste sektormyndighetene vil vedkommende sektorlov være den beste informasjonsbringeren. For det andre kan plassering i sektorlovene i større grad ta høyde for behov for å tilpasse reglene til ulike særtrekk ved saksbehandlingen under de ulike sektorlovene.

Utvalget har derfor valgt å følge den eksisterende systematikken og foreslår at krav til deltakelse i beslutningsprosesser som knytter seg til enkeltvedtak bør inn i sektorlovgivningen.

Når det gjelder utvalgets forslag om retten til å delta ved utarbeidelsen av regelverk, planer og programmer, finnes det på den andre siden ikke noen sektorlover hvor det hadde vært naturlig å plassere bestemmelsen. Et alternativ kunne vært å plassere reglene i forvaltningsloven. En ulempe med det er imidlertid at den ellers gjelder generelt for alle fagområder. Utvalgets bestemmelse gjelder bare regelverk, planer og programmer som har vesentlig betyd-

ning for miljøet. Dette gjør at utvalget har valgt å plassere bestemmelsen i utkastet til lov om retten til miljøopplysninger.

Det offentliges ansvar til å besitte og gi miljøopplysninger

Denne bestemmelsen er en generell bestemmelse som klart hører hjemme i en lov om retten til miljøopplysninger.

Kapittel 25

Utkast til lov om retten til miljøopplysninger**Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser***§ 1 Lovens formål*

Denne loven har til formål å sikre enhver lett tilgang til miljøopplysninger av hensyn til den enkelte selv, miljøet og muligheten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

§ 2 Forholdet til annen lovgivning

Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

For retten til å kreve opplysninger om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper gjelder i tillegg lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll av produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

Retten til miljøopplysninger gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven.

Loven gjelder ikke opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene.

§ 3 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen.

§ 4 Miljøopplysninger

Med miljøopplysninger menes opplysninger, uansett i hvilken form de foreligger, om

- a) naturmiljøet,
- b) tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet, og
- c) planer, analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet.

Miljøopplysninger omfatter dessuten opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, kulturminner og kulturmiljø i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av forhold som er nevnt i første ledd.

Med naturmiljøet forstås særlig atmosfære, luft, vann, jord, naturressurser, landskap, naturområder, det biologiske mangfoldet og dets enkelte bestanddeler og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Flåthen, Fredriksen, Hugo-Sørensen, Lindseth og Storelv: § 4 første ledd bokstav b bør lyde:

b) tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller sannsynligvis kan påvirke naturmiljøet, og

Særforslag fra utvalgets medlem Hallingstad: § 4 bør lyde:

Med miljøopplysninger menes opplysninger, uansett i hvilken form de foreligger, om

- a) miljøet,
- b) tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke miljøet, og
- c) planer, analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke miljøet.

Miljøopplysninger omfatter dessuten opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av forhold som nevnes ovenfor i første ledd.

Med miljøet forstås naturmiljøet, særlig atmosfære, luft, vann, jord, naturressurser, landskap, naturområder, det biologiske mangfoldet og dets enkelte bestanddeler og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse, samt kulturminner og kulturmiljø.

§ 5 Det offentliges ansvar for å besitte og gi miljøopplysninger

Offentlige myndigheter skal innenfor sitt ansvarsområde ha kunnskap om naturmiljøet.

Miljøopplysningene som offentlig myndighet besitter etter første ledd, skal stilles til rådighet for og utbres blant allmennheten.

§ 6 Retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, gjennomføre tiltak som fremmer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosessen.

Offentlige myndigheter skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Det skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon om arbeidet.

Enhver kan kreve opplysninger om hvor langt arbeidet er kommet, og hvilke muligheter allmennheten har til å delta i beslutningsprosessen.

I arbeidets sluttokument skal det redegjøres for hvordan kravene i denne bestemmelsen er ivaretatt, og hvordan innspillene som er kommet inn, er blitt vurdert.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne: § 6 første ledd bør lyde:

Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som har eller kan ha betydning for miljøet, gjennomføre tiltak som fremmer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosessen.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Foss og Vevatne: § 6b bør lyde:

§ 6b Retten til å delta i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet

Offentlige myndigheter skal sikre enhver tidlig deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet. Dette skal skje på et tidspunkt hvor alle alternativer er åpne og effektiv deltakelse fra allmennheten kan finne sted.

Offentlig myndighet skal sørge for at saken og saksgangen i beslutningssprosessen gjøres kjent for enhver ved kunngjøring eller på annen hensiktsmessig måte. De deler av allmennheten som saken har særlig betydning for, skal informeres direkte. Det skal gis orientering om

- a) hovedtrekkene i saken,
- b) hvem som er ansvarlig myndighet,
- c) den videre saksgangen, herunder tid og sted for avholdelse av offentlig møte om saken,
- d) hvilke opplysninger som foreligger i saken, herunder opplysninger om alternative vedtak som kan bli fattet, eller foreliggende utkast til vedtak, og hvor disse opplysningene er tilgjengelige; opplysningene skal gis gratis,
- e) hvordan man kan komme med muntlige eller skriftlige innspill i saken, og

Offentlig myndighet skal, når det er hensiktsmessig, også gjennomføre ytterligere tiltak for å sikre allmennheten anledning til å komme med innspill i saken.

Et utkast til vedtak i saken skal, hvis det er gjort kjent for partene i saken, også gjøres kjent for de deler av allmennheten som har kommet med innspill i saken.

Vedtaket i saken, med begrunnelse, skal offentliggjøres. Det skal framgå av begrunnelsen hvordan de innkomne innspill og uttalelser er blitt vurdert, og hvilken betydning de har hatt for vedtaket. Dette gjelder særlig valg av alternativ i det endelige vedtaket og fastsetting av vilkår for å avbøte skadevirkninger av vedtaket mv.

Kongen kan gi nærmere forskrifter til gjennomføring av retten til deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet.
Kapittel 2. Retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

§ 7 Retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Enhver som krever miljøopplysninger fra offentlig eller privat virksomhet om forhold ved virksomheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, skal få dem.

Virksomheten kan nekte å utlevere miljøopplysninger dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene, eller dersom de må beskyttes av hensyn til miljøet.

Opplysninger som er nevnt i § 15, skal alltid utleveres.

§ 8 Plikt til å ha kunnskap om miljøforholdene ved egen virksomhet

Enhver virksomhet plikter å ha kunnskap om de forholdene ved den som er nevnt i § 7.

§ 9 Hvordan opplysningene skal gis

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, kan utlevere opplysningene i den formen vedkommende anser som hensiktsmessig. Opplysningene skal ikke være villedende i forhold til det opplysningsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom opplysningene finnes allment tilgjengelige i offentlige registre, rapporter, produktmerking e.l., kan den som krever opplysningene, henvises dit.

Flere virksomheter kan gå sammen om å oppfylle opplysningsplikten. I så fall plikter virksomheten å informere om hvor man kan henvende seg for å få miljøopplysningene.

§ 10 Frister, avslag og begrunnelse

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene snarest mulig og senest innen en måned etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen en måned, skal de senest utleveres innen to måneder. Det skal snarest mulig informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

Dersom kravet avslås, skal det vises til den bestemmelsen avslaget er begrunnet i.

Kapittel 3. Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

§ 11 Offentlige organer

Reglene i dette kapitlet gjelder for offentlige organer, som omfatter

- a) ethvert forvaltningsorgan som definert i offentlighetsloven § 1,
- b) rettssubjekter som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a, og som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, med unntak for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet, og
- c) Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Reglene i dette kapitlet gjelder også for rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner og tilby tjenester til allmennheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet. Dette gjelder likevel bare for opplysninger som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne*: § 11 andre ledd bør lyde:

Reglene i dette kapitlet gjelder også for rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner og tilby tjenester til allmennheten som har eller kan ha betydning for miljøet. Dette gjelder likevel bare for opplysninger som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

§ 12 Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, er offentlige, med mindre opplysningene er unntatt eller kan unntas i medhold av loven her.

Enhver kan kreve miljøopplysninger fra ethvert offentlig organ hvor opplysningene foreligger.

Miljøopplysningene foreligger hos et offentlig organ når de

- a) er i det offentlige organets besittelse, eller
- b) oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet.

Foreligger ikke opplysningene hos det offentlige organet kravet rettes mot, skal organet hurtigst mulig

- a) videresende kravet til det offentlige organet hvor opplysningene antas å foreligge, og samtidig underrette opplysningssøkeren om dette, eller
- b) informere om hvilke offentlige organer opplysningene antas å foreligge hos.

§ 13 Grunnlag for å nekte utlevering av miljøopplysninger

Et offentlig organ kan nekte å utlevere miljøopplysninger dersom

- a) det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfellet,
- b) opplysningene eller dokumentet opplysningene finnes i, omfattes av unntakene i offentlighetsloven, og
- c) bestemmelsene i §§ 14-16 ikke krever at opplysningene skal utleveres.

§ 14 Interesseavveining

Ved vurderingen av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av § 13, skal det offentlige organet veie de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere opplysningene, mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal opplysningene utleveres uhindret av lovbestemt taushetsplikt.

§ 15 Opplysninger som alltid skal utleveres

Opplysninger om følgende forhold skal alltid utleveres:

- a) helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning av miljøet,
- b) produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, og om nødvendig en forklaring av årsaken til dem,
- c) forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved produkter eller forurensning, og
- d) ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på naturmiljøet.

§ 16 Deler av opplysningene skal utleveres

Dersom deler av opplysningene kan nektes utlevert, skal de øvrige opplysningene utleveres med mindre de ikke kan skilles fra de opplysningene som nektes utlevert.

§ 17 Framsettelse av krav om miljøopplysninger

Et krav om miljøopplysninger kan framsettes i muntlig, i skriftlig eller i annen egnet form.

Kravet kan avslås dersom det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder.

Før et krav avslås på dette grunnlaget, skal opplysningssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

§ 18 Hvordan opplysningene skal gis

Den som ber om å få opplysningene i en bestemt form, skal få det med mindre

- a) opplysningene allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig, eller
- b) det er rimelig at det offentlige organet leverer opplysningene i en annen form. I så fall skal det offentlige organet begrunne hvorfor opplysningene utleveres i denne formen. Begrunnelsen gis samtidig med opplysningene.

§ 19 Frister

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen ti dager, skal de senest utleveres innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen ti dager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne:
§ 19 bør lyde:

§ 19 Frister

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene normalt innen en til tre virkedager og senest innen åtte dager etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen åtte dager, skal de senest utleveres innen 45 dager. Det skal snarest mulig og senest innen åtte dager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

§ 20 Avslag og begrunnelse

Et avslag på utlevering av alle eller deler av de opplysningene kravet gjelder, skal gis innenfor tidsfristene nevnt i § 19.

Et avslag skal gis skriftlig dersom kravet ble framsatt skriftlig eller opplysningssøkeren ber om det.

Et avslag skal begrunnes. Det skal i alle tilfeller vises til den bestemmelsen som er grunnlaget for avslaget, og opplyses om klageadgang og klagefrist.

Opplysningssøkeren kan innen tre uker kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt.

§ 21 Identifikasjon og begrunnelsesplikt i relasjon til forretningshemmeligheter

Dersom et krav om miljøopplysninger gjør det nødvendig å vurdere forholdet til forretningshemmeligheter, kan organet kreve at den opplysningene gjelder, peker ut hvilke opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gir en begrunnelse for det.

§ 22 Saksbehandlingen ved interesseavveining i forhold til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt

Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres i medhold av § 14, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg.

Organet skal sette en svarfrist. Ved fastsettelsen av fristens lengde skal det tas hensyn både til den opplysningene gjelder, og til allmennhetens rett til å få miljøopplysninger utlevert så snart som mulig.

Dersom organet vil utlevere opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den opplysningene gjelder, varsles om det. Avgjørelsen kan påklages etter reglene i § 23. Klagen har oppsettende virkning.

Kapittel 4. Fellesbestemmelser om klage og betaling

§ 23 Klage

Avslag på krav om miljøopplysninger etter §§ 7 og 12 kan påklages.

For klage på avslag på krav etter § 7 gjelder regler som fastsettes eller godkjennes av Kongen.

Reglene i offentlighetsloven om klage gjelder så langt de passer for klage på avslag på krav om miljøopplysninger fra offentlig organ.

For klage på avslag fra offentlig organ som omfattes av § 11 første ledd b eller andre ledd, er klageinstansen det forvaltningsorganet som

- a) kontrollerer organet,
- b) har gitt oppdrag til organet eller kontrollerer organet som har gitt oppdrag til organet, eller
- c) har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven som rettssubjektet tilbyr tjenesten i medhold av.

§ 24 Adgang til å ta betaling for miljøopplysninger

Det er ikke adgang til å kreve betaling for miljøopplysninger med mindre det følger av andre ledd.

Betaling kan kreves dersom kravet på opplysninger innebærer en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysninger for den kravet rettes mot, og opplysningene også er tilgjengelige i en annen form for opplysningssøkeren. Betalingen skal ikke overskride kostnadene ved å framskaffe opplysningene.

Betaling etter andre ledd skal være basert på en tilgjengelig oversikt over satser for betalingen og vilkår for å kreve vederlag.

Forskrifter etter offentlighetsloven § 8 skal også gjelde i forhold til utlevering av opplysninger etter denne loven.

Kapittel 5. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 25 Ikrafttredelse

Denne loven trer i kraft.....

§ 26 Endringer i andre lover

1. I lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester skal §§ 3b og 3c lyde:

§ 3b Allmennhetens rett til å kreve opplysninger

Enhver som krever opplysninger om forhold som nevnt nedenfor, skal få dem. Dette gjelder opplysninger om

- a) produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre virkning som nevnt i § 1,
- b) hvilke komponenter eller egenskaper dette er,
- c) hvordan produktet må håndteres for å unngå virkning som nevnt i § 1,
- d) vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, dersom opplysningene er tilgjengelige, og
- e) hvem som er tilvirker eller importør av produktet.

Opplysninger etter første ledd kan kreves fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produktet.

Den som mottar krav om opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

Virksomheter kan nekte å utlevere opplysninger etter første ledd dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger om produkter kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene eller de må beskyttes av hensyn til miljøet.

Opplysninger som nevnt i lov om retten til miljøopplysninger § 15 skal alltid utleveres.

For krav etter denne bestemmelsen gjelder reglene i lov om miljøopplysninger §§ 9, 10 og 24 om krav til hvordan opplysningene skal gis, om frister, avslag og begrunnelse og om adgang til å kreve betaling.

For klage på avslag om opplysninger gjelder regler som fastsettes eller godkjennes av Kongen.

Utvalgets medlemmer Flåthen, Fredriksen, Hugo Sørensen, Lindseth, Meinich og Stueflaten støtter ikke innføring av § d i første ledd og dermed heller ikke tredje ledd.

§ 3c Informasjonsplikt

Tilvirker, importør, bearbeider og omsetter av produkter skal gi opplysninger som omfattes av § 3b, til etterfølgende salgsledd.

2. I plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 skal § 33-13 lyde:

§ 33-13 Retten til å medvirke i beslutningsprosesser knyttet til omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser

Ved saker om omgjøring eller fornyet behandling av en konsesjon eller en tillatelse for tiltak eller aktiviteter som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og har en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

Ansvarlig myndighet kan gjøre unntak fra første ledd i saker som gjelder ubetydelige endringer i konsesjonen eller tillatelsen.

Kongen gir forskrift om den nærmere gjennomføringen av høringen.

3. I lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) skal § 13 lyde:

§ 13 Offentlig høring

Ved saker som krever godkjenning etter denne loven, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før søknad blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og har en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

4. I lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) skal § 1 femte ledd lyde:

For retten til å kreve miljøopplysninger gjelder i tillegg lov av (.....) om retten til miljøopplysninger.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth*. Forslag til følgende endringer:

1. Lov om retten til miljøopplysninger § 2 andre ledd bør lyde:

For retten til å kreve opplysninger om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende virkning (ev. egenskaper) gjelder lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll av produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

2. Lov om retten til miljøopplysninger § 12 første ledd bør lyde:

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, er offentlige, med mindre opplysningene er unntatt eller kan unntas i medhold av loven her, eller produktkontrollloven, for så vidt gjelder miljøopplysninger om produkter.

3. Lov om retten til miljøopplysninger § 15 bør lyde:

Opplysninger om følgende forhold skal alltid utleveres:

- helseskadelige og miljøforstyrrende utslipp til miljøet,
- forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved utslipp, og
- ulovlige inngrep eller ulovlige skader på naturmiljøet.

4. Produktkontrollen § 3b fjerde ledd bør lyde:

Virksomheter kan nekte å utlevere opplysninger etter første ledd dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger om produkter kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene eller de må beskyttes av hensyn til miljøet. Opplysninger som nevnt i §11a skal alltid utleveres.

5. Produktkontrollen § 11 femte ledd bør lyde:

Ved vurdering av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av bestemmelsen over, skal de miljø- og samfunnsmessige interesser som ivaretas ved å utlevere opplysningene, veies opp mot de interesser som ivaretas ved avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interesser veier tyngst, skal opplysningene utleveres uhindret av lovbestemt taushetsplikt.

6. Produktkontrollen § 11a ledd bør lyde:*§ 11a Opplysninger som alltid skal utleveres*

Opplysninger om

- a) produktets virkninger som nevnt i §1 og om nødvendig forklaring av årsaken til denne og
- b) forholdsregler for å hindre eller redusere virkning som nevnt i §1

skal alltid kunne utleveres.

Kapittel 26

Merknader til de enkelte bestemmelsene**Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser***§ 1 Lovens formål*

Denne loven har til formål å sikre enhver lett tilgang til miljøopplysninger av hensyn til den enkelte selv, miljøet og muligheten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Loven skal sikre allmennheten lett tilgang til miljøopplysninger. Det vil ofte være hensiktsmessig å ta i bruk elektronisk informasjonsformidling. Dette vil kunne gjøre miljøopplysninger lett tilgjengelig for allmennheten uten å være for byrdefullt for den som skal gi miljøopplysningene.

Formålsbestemmelsen skisserer tre viktige hensyn bak reglene om miljøopplysninger. Hensynet til den enkelte selv omfatter f.eks. den enkeltes behov for å verne sin egen helse og egne eiendeler mot miljørelaterte skader.

Større åpenhet og kunnskap om miljøet og de faktorene som påvirker miljøet, er en forutsetning for å kunne handle miljøvennlig.

Tilgang til informasjon om offentlige beslutningsprosesser som er igangsatt og som kan ha betydning for miljøet, vil sette allmennheten i stand til å påvirke disse beslutningene. Deltakelse i offentlige beslutningsprosesser er en sentral del av et levende demokrati.

Det vises ellers til kap. 4 om hensynene bak retten til miljøopplysninger.

§ 2 Forholdet til annen lovgivning

Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

For retten til å kreve opplysninger om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper gjelder i tillegg lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll av produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

Retten til miljøopplysninger gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven.

Loven gjelder ikke opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene.

Første ledd understreker at loven ikke erstatter, men supplerer annen lovgivning som gir allmennheten rett til opplysninger. Det henvises her til utvalgets forslag til bestemmelse i offentlighetsloven § 1 femte ledd som viser til lov om retten til miljøopplysninger

Et viktig supplement til denne loven er forslag til ny bestemmelse om allmennhetens rett til å kreve produktrelaterte helse- og miljøopplysninger i produktkontrollloven. Saksbehandlingsreglene i loven om retten til miljøopplysninger vil gjelde også for disse reglene. På samme måte som i første ledd, har *andre ledden* pedagogisk funksjon.

For enkelte miljøopplysninger som faller inn under retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer, kan det oppstå en lovkonflikt med ånds-

verkloven. I slike tilfeller vil, ifølge § 2 tredje ledd, åndsverkloven gå foran. Mer om dette i de alminnelige merknadene i kap. 14.5.

Fjerde ledd tilsvarer offentlighetsloven § 1 tredje ledd.

§ 3 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen.

§ 4 Miljøopplysninger

Med miljøopplysninger menes opplysninger, uansett i hvilken form de foreligger, om

- a) *naturmiljøet,*
- b) *tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet, og*
- c) *planer, analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet.*

Miljøopplysninger omfatter dessuten opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår, kulturminner og kulturmiljø i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av forhold som er nevnt i første ledd.

Med naturmiljøet forstås særlig atmosfære, luft, vann, jord, naturressurser, landskap, naturområder, det biologiske mangfoldet og dets enkelte bestanddeler og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse.

Paragrafen definerer ytterrammene for hva som faller innenfor lovens virkeområde – hvilke miljøopplysninger som omfattes av loven. Den nærmere avgrensningen av hva allmennheten har rett til, skjer i de ulike rettighetsbestemmelsene i loven.

Definisjonen omfatter for det første opplysninger om naturmiljøet, jf. første ledd bokstav a. Hva som forstås med «naturmiljøet» er nærmere presisert i tredje ledd. Tredje ledd er en liste over eksempler. Listen er ikke uttømmende.

Definisjonen omfatter ikke bare dagens tilstand, men også vurderinger av den framtidige utviklingen. Dette vil også delvis være omfattet av første ledd bokstav c. Slike forhold kan imidlertid ikke belyses uavhengig av generelle kunnskaper om hvilke stoffer som slippes ut i naturen eller tas opp i ernæringskretsløpet, og de faremomentene og risikoene som er knyttet til de enkelte stoffene og virksomhetene. Dette innebærer at det vil være en glidende overgang mellom de opplysningene som faller inn under første ledd bokstavene a, b og c.

Første ledd bokstav b omfatter tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet. Bestemmelsen tilsvarer, sammen med bokstav c, Århus-konvensjonen art. 2 nr. 2 bokstav b og direktivforslaget art. 2 nr. 2 bokstavene b-e.

Tiltak, aktiviteter og produkter omfatter f.eks. industri og veiutbygging; bruk og forvaltning av naturressursene gjennom landbruk, fiske og mineraluttak; og utsetting og innesluttet bruk av genmodifiserte organismer. Det omfatter både offentlige tiltak som lovgivning, politiske planer og målsetninger, miljøavtaler og private tiltak, aktiviteter og produkter.

Bokstav b omfatter både planlagte, eksisterende og avsluttede tiltak og aktiviteter. Det vil f.eks. si at en miljøpåvirkning av et nedlagt industriområde vil være omfattet.

En forutsetning for at et tiltak, en aktivitet eller et produkt skal være omfattet, er at det påvirker eller kan påvirke miljøet. Dette omfatter både dokumenterte påvirkninger og vurderinger om risikoen for at et tiltak mm. påvirker eller kan komme til å påvirke miljøet. De fleste produkter eller tiltak vil på en eller annen måte kunne påvirke miljøet. Unntak kan være helt lukkede produksjonsprosesser eller helt stabile produkter. Om disse vil opplysninger om risikoen for at produksjonsprosessen åpner seg eller at produktet blir ustabil, være omfattet.

I utgangspunktet vil opplysninger om de sidene ved tiltakene, aktivitetene og produktene som påvirker eller kan påvirke miljøet, enten det gjelder utslipp av miljøforstyrrende elementer, bruken av innsatsfaktorer, energiforbruk eller avfallshåndtering, være omfattet. I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om i hvilken grad bakgrunnsinformasjon er omfattet. For at allmennheten skal ha nytte av opplysningene, vil det i mange tilfeller være nødvendig også å få nærmere opplysninger om det tiltaket som forårsaker de aktuelle virkningene. Når det f.eks. gjelder et produkt som kan være miljøforstyrrende, vil opplysninger om de negative virkningene av produktet klart være omfattet. Det samme vil opplysninger om hvilke komponenter eller egenskaper ved produktet som forårsaker disse virkningene. Opplysninger om komponenter i produktet som ikke har betydning for produktets miljøpåvirkninger, faller derimot utenfor definisjonen.

Når det gjelder tiltak som kan påvirke miljøet, vil opplysninger om hvilken påvirkning det er snakk om være omfattet, og i et visst omfang også opplysninger om tiltaket selv. Slike opplysninger vil være nødvendige for å vurdere miljøvirkningene opp mot andre forhold ved tiltaket.

Første ledd bokstav c omfatter planer, analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet. «Planer» omfatter både kommunale og fylkeskommunale planer etter plan- og bygningsloven og andre sektorlover og nasjonale planer, som f.eks. nasjonal transportplan og miljøhandlingsplaner. «Analyser og beregninger» omfatter for det første analyser og beregninger om miljøtilstanden og utviklingen av denne, f.eks. beregninger av vannføringen i vassdragene. Begrepet omfatter imidlertid også kost/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og vurderinger som blir foretatt i forbindelse med bl.a. en offentlig beslutningsprosess i saker som har eller kan ha betydning for miljøet.

Ifølge *andre ledd* omfattes også enkelte opplysninger knyttet til menneskets helse, sikkerhet og levestandard, kulturminner og kulturmiljø. Opplysninger om disse forholdene er bare omfattet i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av forhold som faller inn under første ledd.

Opplysninger om f.eks. menneskets helse er i seg selv ikke omfattet. En statistikk over forekomsten av astma i Norge, vil således i utgangspunktet falle utenfor. Men dersom statistikken viser at forekomsten av astma kan føres tilbake til f.eks. lokal luftforurensning, vil statistikken være omfattet. Det samme vil gjelde for kulturminner.

Kulturminner omfatter alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, f.eks. gravhauger, boplasser, forsvarsverk, mv., samt bygninger, bygningsmiljøer, kulturlandskap, mv. av kulturhistorisk verdi. Kulturmiljøer omfatter områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng, som f.eks. områder og bygningsmiljøer i byer og tettsteder, og jord-, skog- og seterlandskap. Oversikter over hvilke kulturminner eller – miljøer som finnes i en kommune, vil falle utenfor definisjonene, mens opplysninger om hvordan kulturminnene blir påvirket av luftforurensning eller en planlagt veiutbygging, vil være omfattet av definisjonene.

Opplysninger om arbeidsmiljø vil i seg selv falle utenfor definisjonen. I mange tilfeller vil opplysninger om arbeidsmiljøet også være miljøopplysninger som faller inn under definisjonen. Opplysninger om luftforurensninger i Groruddalen vil være opplysninger om arbeidsmiljøet til en som jobber på et utendørs anlegg der. Opplysninger om skadevirkninger av tetningsstoffer for tunneler vil både være miljøopplysninger i den grad tetningsstoffet også påvirker miljøet i eller omkring tunnelen, og opplysninger om arbeidsmiljøet til anleggsarbeiderne.

Det vises ellers til kap. 8.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Flåthen, Fredriksen, Hugo-Sørensen, Lindseth og Storelv: § 4 første ledd bokstav b bør lyde:

b) tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller sannsynligvis kan påvirke naturmiljøet, og

Mindretallets forslag skiller seg fra flertallets ved at vilkåret «sannsynligvis» er lagt til. Det vises til begrunnelse under kap. 8.3.2.

Særforslag fra utvalgets medlem Hallingstad: § 4 bør lyde:

Med miljøopplysninger menes opplysninger, uansett i hvilken form de foreligger, om

- a) miljøet,
- b) tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke miljøet, og
- c) planer, analyser og beregninger om forhold som påvirker eller kan påvirke miljøet.

Miljøopplysninger omfatter dessuten opplysninger om menneskets helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av forhold som nevnes ovenfor i første ledd.

Med miljøet forstås naturmiljøet, særlig atmosfære, luft, vann, jord, naturressurser, landskap, naturområder, det biologiske mangfoldet og dets enkelte bestanddeler og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse, samt kulturminner og kulturmiljø.

Definisjonen i første ledd bokstav a omfatter for det første opplysninger om miljøet. Hva som forstås med «miljøet» er nærmere presisert i tredje ledd. Tredje ledd er en liste over eksempler og er ikke ment uttømmende å si hva som er omfattet.

(Videre omtale i samsvar med flertallet, med unntak vedrørende kulturminner og kulturmiljø.)

Første ledd omfatter også opplysninger om kulturminner, slik som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder f.eks. lokaliteter det knytter seg historiske hendelser eller tradisjoner til; kultplasser, rydningsrøyser, gravhauger, boplasser, forsvarsverk, bygninger, mv. Kulturmiljøer omfatter områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng, som f.eks. områder og bygningsmiljøer i byer og tettsteder eller jord-, skog- og seterlandskap. Retten til opplysninger om kulturminner/kulturmiljøer i seg selv, dvs. deres egenart, sjeldenhet, verneverdi, representativitet, tilstand, truetthet, mv. omfattes, og ikke bare i den grad disse verdiene påvirkes eller kan påvirkes av forhold som faller inn under første ledd i flertallets forslag.

Utvalgets medlem Hallingstad slutter seg for øvrig til flertallets vurderinger.

§ 5 Det offentliges ansvar for å besitte og gi miljøopplysninger

Offentlige myndigheter skal innenfor sitt ansvarsområde ha kunnskap om naturmiljøet.

Miljøopplysningene som offentlig myndighet besitter etter første ledd, skal stilles til rådighet for og utbres blant allmennheten.

Paragrafen innebærer en plikt for offentlige myndigheter til å ha oversikt over miljøtilstanden og utviklingen av den innenfor sitt ansvarsområde, og til å aktivt opplyse om den. Ansvarer gjelder ikke bare miljøvernmyndighetene, men også ansvarlige sektormyndigheter. Paragrafen omfatter både kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter.

Første ledd etablerer en kunnskapsplikt for offentlige myndigheter. Kunnskapsplikten gjelder selve miljøtilstanden.

Utvalget har diskutert om kunnskapsplikten burde være mer omfattende slik at myndighetene også har plikt til å ha kunnskap om tiltak, aktiviteter mv. som påvirker naturmiljøet. En slik plikt ville innebære at myndighetene måtte skaffe seg kjennskap til både egne og andres aktiviteter som påvirker miljøet innenfor sitt ansvarsområde. Det finnes i dag allerede en del regler som pålegger myndighetene en slik plikt.

Utvalgets flertall, medlemmene Andersen, Foss, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Lindahl, Lindseth, Pedersen, Vevatne og Aanæs, mener likevel at det i dag vil være å gå for langt å pålegge en slik plikt helt generelt.

Utvalgets medlemmer Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne mener at kunnskapsplikten ideelt sett burde omfatte også dette, men er kommet til at de ikke vil foreslå en slik regel i denne sammenheng.

Andre ledd etablerer en plikt til å gjøre opplysninger om miljøtilstanden allment kjent. Dette for å gi allmennheten større innsikt og forståelse for naturmiljøets betydning for en bærekraftig utvikling. Gjennom denne tilgjengeligheten til informasjon vil også myndighetene stimulere til større deltakelse og arbeid med Lokal Agenda 21. Det vil si at myndighetene skal sørge for at opplysninger er tilgjengelige for allmennheten uten at det kommer forespørsel. Bruk av informasjonsteknologi vil være sentralt i denne forbindelse. Videre skal opplysningene utbres. Dette stiller visse krav til at myndighetene skal gjøre allmennheten aktivt oppmerksom på opplysningene. Dette kan skje gjennom informasjonsvirksomhet, demonstrasjoner eller gjennom undervisning. Paragrafen må sees i sammenheng med Århus-konvensjonen art. 5, som

sier at det skal arbeides for at stadig flere miljøopplysninger gjøres kjent i elektronisk form. Videre skal statlige myndigheter sørge for at det minst en gang hvert tredje eller fjerde år offentliggjøres en oversikt over den nasjonale miljøtilstanden og forhold som påvirker den.

Det vises ellers til kap. 11.4.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Flåthen, Hugo-Sørensen, Meinich, Storelv og Stueflaten, støtter ikke forslaget til § 5. Det vises til begrunnelse under kap. 11.4.

§ 6 Retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, gjennomføre tiltak som fremmer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosessen.

Offentlige myndigheter skal gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Det skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon om arbeidet.

Enhver kan kreve opplysninger om hvor langt arbeidet er kommet, og hvilke muligheter allmennheten har til å delta i beslutningsprosessen.

I arbeidets sluttdokument skal det redegjøres for hvordan kravene i denne bestemmelsen er ivaretatt, og hvordan innspillene som er kommet inn, er blitt vurdert.

Paragrafen er en prinsippbestemmelse om allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer. Den oppstiller grunnleggende krav til slik deltakelse. Flere andre regelverk, som f.eks. forvaltningsloven, utredningsinstruksen og plan- og bygningsloven, inneholder mer detaljerte regler som vil gå foran disse reglene.

Med regelverk menes både lover, forskrifter og interne instruksjoner. Retningslinjer vil normalt falle utenfor. Med planer og programmer menes alt fra kommunal arealplanlegging til statlige handlingsplaner for enkelte sektorområder, slik som nasjonal transportplan. En offentlig beredskapsplan vil også være omfattet. Det er ikke noe vilkår at planene har rettslig bindende virkninger. Også en politisk handlingsplan vil være omfattet.

For at reglene skal komme til anvendelse må det aktuelle regelverket, planen eller programmet ha eller kunne ha vesentlig betydning for miljøet. Dette vilkåret omfatter både miljøverntiltak og tiltak som kan påvirke miljøet i negativ retning. Hvorvidt tiltaket har vesentlig betydning for miljøet, må vurderes konkret og i forhold til bl.a. det geografiske virkeområdet for planen. En kommunal plan vil f.eks. kunne ha vesentlig betydning for miljøet i kommunen, men ikke i en nasjonal målestokk.

Paragrafen gjelder utformingen av regelverk, planer og programmer som gjøres av både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter.

Paragrafen stiller krav om at det skal gjennomføres tiltak som fremmer allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Andre ledd stiller enkelte generelle krav til hvordan allmennheten skal gis anledning til å delta. Et grunnleggende krav er at allmennheten skal gis mulighet for å komme med innspill. Dette krever bl.a. at allmennheten blir informert om at en sak er under arbeid og ved at det gis nærmere bakgrunnsopplysninger om saken. Dette kravet er slått fast i andre punktum.

Det stilles ikke konkrete krav til hvordan allmennheten bør få delta. Tiltak kan innebære tradisjonell høringsrunde, offentlige møter, bruk av Internett eller opprettelse av en bredt sammensatt referansegruppe.

For å sikre at allmennheten har en reell mulighet for å påvirke beslutningen, stiller paragrafen opp to krav.

For det første må deltakelsesprosesser skje på stadier hvor saken er relativt åpen. Det vil som oftest si tidlig i saksbehandlingen. Samtidig er det viktig at allmennheten også får anledning til å komme med innspill på stadier hvor det finnes en oversikt og opplysninger om relevante alternativer. I mange tilfeller vil det være naturlig at myndighetene går aktivt ut og informerer om at et arbeid er satt i gang så snart som mulig. Det kan da også være hensiktsmessig å skissere en tidsplan for det videre arbeidet, herunder når tiltak for å involvere allmennheten vil bli satt i verk.

For det andre er det nødvendig at det settes tidsrammer for allmennhetens deltakelse som gjør det mulig å komme med relevante innspill. Tidsrammene må være så romslige at det gir f.eks. berørte interesseorganisasjoner anledning til å sette seg inn i saken og å drøfte denne internt i organisasjonen for å utarbeide innspill til saken. Paragrafen stiller ikke konkrete krav til tidsrammene. I de fleste tilfeller vil en tre-månedersfrist tilsvarende utredningsinstruksens hovedregel, være rimelig, mens det i andre tilfeller, f.eks. når høringen strekker seg over juleferie eller sommerferie, bør fristene være lengre. Hvor omfattende og sammensatt saken er, vil også være av betydning for hva som er en rimelig frist.

Tredje ledd pålegger myndighetene på forespørsel å opplyse om hvor langt man er kommet i arbeidet og hvilke muligheter allmennheten har til å delta i beslutningsprosessen. Denne paragrafen pålegger ingen aktive plikter for myndighetene. De opplysningene som er nevnt kan gis muntlig. En slik plikt vil muligens allerede i dag kunne utledes av forvaltningens generelle veiledningsplikt.

For å sikre at de innspillene som er kommet inn fra allmennheten blir tatt hensyn til, krever *fjerde ledd* at det i arbeidets sluttdokument skal redegjøres for hvordan kravene til deltakelse er ivaretatt og hvordan eventuelle innspill som er kommet inn, er vurdert. Bestemmelsen stiller ikke krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene. Det må vurderes konkret hva det er naturlig å betrakte som «arbeidets sluttdokument».

Det vises ellers til kap. 12.4.4.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne*: § 6 første ledd bør lyde:

Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som har eller kan ha betydning for miljøet, gjennomføre tiltak som fremmer allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosessen.

Mindretallets forslag skiller seg fra flertallets ved at vilkåret «vesentlig» er tatt ut. Det vises til begrunnelse under kap. 12.4.4.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Foss og Vevatne: § 6b bør lyde:

§ 6b Retten til å delta i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet

Offentlige myndigheter skal sikre enhver tidlig deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet. Dette skal skje på et tidspunkt hvor alle alternativer er åpne og effektiv deltakelse fra allmennheten kan finne sted.

Offentlig myndighet skal sørge for at saken og saksgangen i beslutningsprosessen gjøres kjent for enhver ved kunngjøring eller på annen hensiktsmessig måte. De deler av allmennheten som saken har særlig betydning for, skal informeres direkte. Det skal gis orientering om

- a) hvem som er ansvarlig myndighet,*
- b) den videre saksgangen, herunder tid og sted for avholdelse av offentlig møte om saken,*
- c) hvilke opplysninger som foreligger i saken, herunder opplysninger om alternative vedtak som kan bli fattet, eller foreliggende utkast til vedtak, og hvor disse opplysningene er tilgjengelige; opplysningene skal gis gratis,*
- d) hvordan man kan komme med muntlige eller skriftlige innspill i saken, og*
- e) frister for å komme med innspill; det skal settes rimelige frister for å komme med innspill.*

Offentlig myndighet skal, når det er hensiktsmessig, også gjennomføre ytterligere tiltak for å sikre allmennheten anledning til å komme med innspill i saken.

Et utkast til vedtak i saken skal, hvis det er gjort kjent for partene i saken, også gjøres kjent for de deler av allmennheten som har kommet med innspill i saken.

Vedtaket i saken, med begrunnelse, skal offentliggjøres. Det skal framgå av begrunnelsen hvordan de innkomne innspill og uttalelser er blitt vurdert, og hvilken betydning de har hatt for vedtaket. Dette gjelder særlig valg av alternativ i det endelige vedtaket og fastsetting av vilkår for å avbøte skadevirkninger av vedtaket mv.

Kongen kan gi nærmere forskrifter til gjennomføring av retten til deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet.

Bestemmelsen, foreslått av utvalgets medlemmer *Foss og Vevatne*, fastslår i første ledd at offentlige myndigheter skal sikre enhver tidlig deltakelse i beslutninger som har eller kan ha betydning for miljøet. Det innebærer at den som ønsker å delta i beslutningene, skal gis reelle muligheter til slik deltakelse. Bestemmelsen bruker uttrykket «effektiv deltakelse».

Offentlige myndigheter vil ved oppfyllelse av plikten til å sikre deltakelse fra allmennheten gi grunnlag for en god saksbehandling av tiltak med miljøkonsekvenser eller mulige miljøkonsekvenser. Dette vil gjøre at de endelige vedtakene blir kvalitetssikret, og at hensynet til allmennhetens rett til deltakelse blir ivaretatt.

Bestemmelsen inneholder saksbehandlingsregler for gjennomføring av beslutningsprosessen. Disse medlemmene mener at en miljøinformasjonslov som skal være et godt verktøy for allmennheten, må inneholde et sett med regler for hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres. De foreslåtte reglene setter en standard for hva allmennheten skal kunne forvente av saksbehandlingen. Forslaget er ikke til hinder for at offentlige myndigheter går lengre, til beste for allmennhetens deltakelse i beslutninger med virkning for miljøet. Disse medlemmene anser at den foreslåtte bestemmelsen er viktig for å sikre allmennhetens medvirkning.

Kapittel 2. Retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

§ 7 Retten til å kreve miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter

Enhver som krever miljøopplysninger fra offentlig eller privat virksomhet om forhold ved virksomheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, skal få dem.

Virksomheten kan nekte å utlevere miljøopplysninger dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene, eller dersom de må beskyttes av hensyn til miljøet.

Opplysninger som er nevnt i § 15, skal alltid utleveres.

Paragrafen etablerer en rett til å kreve miljøopplysninger fra virksomheter om forholdene ved den som har, eller kan ha, vesentlig betydning for miljøet. Den kan sees i sammenheng med den eksisterende plikten til å gi miljøopplysninger i årsberetningen etter regnskapsloven § 3-1. Den må videre sees i sammenheng med utkastet til ny § 3b i produktkontrollloven som gir særregler om retten til opplysninger om miljøpåvirkning av produkter. Bestemmelsen innebærer en kunnskapsplikt, idet det forutsettes at virksomheten har kunnskap om de aktuelle konsekvensene av aktiviteten. Kunnskapsplikten er særskilt presisert i § 8. Paragrafen skiller seg således grunnleggende fra bestemmelsen i § 12 som kun innebærer en rett til opplysninger som faktisk foreligger.

Første ledd angir hovedregelen om at den som krever miljøopplysninger, skal få dem. Begrepet «enhver» omfatter både personer bosatt i Norge og personer bosatt i utlandet. Det kan ikke stilles krav til begrunnelse for hvorfor man ønsker opplysningene.

Det er ikke plikt for virksomheter til aktivt å formidle miljøopplysninger.

Plikten er ikke begrenset til regnskapspliktige virksomheter. Opplysninger kan kreves fra enhver virksomhet, både privat og offentlig. Statlig og kommunal virksomhet omfattes på lik linje med næringsvirksomhet. Begrepet virksomhet er ikke nærmere definert i loven, men skal tolkes vidt og omfatte ethvert enkeltstående, gjentatt eller vedvarende tiltak i eller utenfor næring. Alminnelige aktiviteter i husholdninger omfattes imidlertid ikke av bestemmelsen.

For offentlige organer vil i tillegg reglene i kap. 3 gjelde. Når det gjelder saksbehandlingen, stiller reglene i kap. 3 strengere krav enn det som gjelder for krav om miljøopplysninger etter § 7. For offentlige organer vil derfor reglene i kap. 2 først og fremst ha betydning ved at de pålegger en plikt til å

ha kunnskap om forhold ved virksomheten som har vesentlig betydning for miljøet. Kapittel 3 inneholder ingen krav til å innhente miljøopplysninger. Når kunnskapsplikten etter § 7 er oppfylt, vil opplysningene «foreligge hos» det offentlige organet og reglene i kap. 3 kommer til anvendelse. Når det gjelder forholdet mellom reglene i kap. 2 og 3 i relasjon til klage og tvisteløsning, vises det til merknadene til § 23.

Opplysningene skal gis på virksomhetsnivå. Hva som skal anses som en adskilt virksomhet må vurderes konkret. Praksis under regnskapsloven når det gjelder forholdet mellom morselskaper og de enkelte selskaper i konsern, vil være relevant. Opplysninger kan ikke kreves utarbeidet og spesifisert for de enkelte delene av virksomheten. For kommuner vil det være naturlig å anse den enkelte forvaltningsgren eller etat som én virksomhet. Kommunen som helhet er ikke å anse som én virksomhet. Når det gjelder statlige virksomheter, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i den administrative inndelingen av virksomhetene i andre sammenhenger. Direktoratet, departementet og fylkesmennene vil som hovedregel måtte anses som adskilte virksomheter. Detaljeringsnivået må utvikles i praksis med henblikk på at opplysningene skal gi et dekkende og sannferdig bilde og ikke virke villedende.

Første ledd omfatter miljøopplysninger, jf. definisjonen i § 4, men bare i den utstrekning de gjelder forhold ved virksomheten som har eller kan ha en vesentlig betydning for miljøet. Hva som skal anses som å være «forhold ved virksomheten» må vurderes konkret. For private virksomheter vil alle tiltak eller aktiviteter som er knyttet til virksomheten, omfattes. Når det gjelder offentlige virksomheter, skal dette forstås i snever forstand. Myndighetsutøvelse, herunder vedtak, forskrifter, avgiftsvedtak mv., skal ikke anses som forhold ved virksomheten i denne forbindelse. Imidlertid skal tiltak som er et ledd i oppfyllelse av pålagte forpliktelser, f.eks. kommunenes innsamling og håndtering av husholdningsavfall etter forurensningsloven, omfattes av «forhold ved virksomheten».

Retten til å kreve opplysninger omfatter bare forhold av en viss betydning. Hva som skal anses som «vesentlig betydning for miljøet», må vurderes for det enkelte forhold ved virksomheten, ikke virksomhetens miljøpåvirkning som helhet. Opplysninger om forurensning, avfall, energi, ressursbruk, arealbruk, transport og støy vil være sentrale elementer å vurdere. For miljøpåvirkningen av produkter vises det til § 3b i produktkontrollloven.

Forurensningsloven § 8 tillater vanlig forurensning fra bl.a. boliger, fritidshus og kontorer. Vanlig forurensning som omfattes av denne paragrafen, vil vanligvis representere ubetydelig påvirkning av det ytre miljøet som det ikke kan kreves opplysninger om. Selv om forurensningsmyndighetene har benyttet adgangen til å regulere vanlig forurensning gjennom forskrift med hjemmel i forurensningsloven § 7, vil opplysninger om slik forurensning ikke omfattes. Opplysninger som omfattes av § 15 bokstav a, «helseskadelige og miljøforstyrrende forurensning» (mindretallet: utslipp), vil ligge klart innenfor det som anses å ha vesentlig betydning for miljøet, men setter ikke den nedre grensen for hva det kan kreves opplysninger om.

Når det gjelder avfall, kan det skilles mellom opplysninger om mengder og typer avfall som oppstår i virksomheten, avfallshåndtering i virksomheten, og opplysninger om typer og mengder avfall som oppstår når produkter som pro-

duseres i virksomheten, blir kassert ved slutten av sin levetid. Opplysninger om avfall som oppstår i virksomheten, vil måtte være knyttet til avfallets sammensetning og mengder, herunder spesialavfall samt om avfallet går til sluttbehandling eller gjenvinning. Opplysninger om håndtering av avfall i virksomheten omfattes så langt aktiviteten krever tillatelse etter forurensningsloven. Myndighetene har gjennom ulike virkemidler etablert produsentansvarsordninger for bl.a. emballasje, dekk, batterier og EE-produkter ut fra en vurdering av miljøpåvirkningen av produktene når de ender som avfall. Opplysninger om hvordan dette produsentansvaret blir ivaretatt omfattes.

Virksomhetens energiforbruk, fordelt på ulike energibærere, omfattes av bestemmelsen, med unntak for forbruk fra en energikilde som er uvesentlig sett i sammenheng med virksomhetens totale energiforbruk.

Arealbruk og konsekvenser for arealforvaltningen som følge av virksomheten, omfattes av paragrafen. Det samme gjelder aktiviteter og tiltak som innebærer arealinngrep av betydning.

Omfattende transport i en virksomhet omfattes. Det kan f.eks. kreves opplysninger om en transportbedrifts utslipp som bidrar til lokale luftforurensningsproblemer, forsuring eller klimaendringer.

Det skal opplyses om forbruk av ressurser ut fra en vurdering av miljøvirkningene av bruk av det aktuelle stoffet eller produktet. Hvis et stoff eller et produkt innebærer bruk av en begrenset ressurs, skal det opplyses om dette. Videre skal det opplyses om bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i virksomheten. Retten til å kreve opplysninger om dette må sees i sammenheng med forslaget til ny § 3b i produktkontrollloven.

Støy fra virksomheten omfattes i den grad støyen er av et slikt omfang at den påvirker helsesituasjonen og trivselen i området. Det må skje en konkret vurdering ut fra omfanget av støyen og eksisterende resipientforhold.

Hva som skal anses for å ha vesentlig betydning for miljøet, kan endres over tid. Det kan være ulike årsaker til dette. Vitenskapelig forskning og teknisk utvikling kan gjøre at en miljøpåvirkning som tidligere ble ansett som ubetydelig, blir ansett for å være viktig og derved omfattes av bestemmelsen. Bedring i tilstanden til en art kan medføre at bruk av ressursen ikke lenger omfattes. Endrede samfunnsoppfatninger kan lede til at nye typer miljøpåvirkninger blir ansett for å ha vesentlig betydning.

Retten til opplysninger etter første ledd omfatter også mulige miljøpåvirkninger av virksomheten. Graden av sannsynlighet som må foreligge må vurderes konkret og vil variere avhengig av den mulige betydningen for miljøet. Dersom det dreier seg om nye produksjonsprosesser eller ny virksomhet man ikke kjenner virkningen av, vil utgangspunktet være, med mindre det er nokså åpenbart at virksomheten har en ubetydelig miljøpåvirkning, at den har en aktiv kunnskapsplikt og må skaffe seg kjennskap til virkningene. Foreligger det ikke tilgjengelige, pålitelige opplysninger, vil virksomheten ha en mer selvstendig plikt. Hvor stor innsats som kreves, vil avhenge av hvilken type betydning for miljøet som kan tenkes, og i hvilken utstrekning det er grunn til å tro at virksomheten har slik betydning. Dette vil måtte gjelde tilsvarende for ulykkesrisiko. Graden av risiko må sees i sammenheng med de mulige miljøpåvirkningene en eventuell ulykke kan føre til. Det vises ellers til kap. 9.2.4.

Annet ledd fastsetter fire unntak fra hovedregelen om rett til miljøopplysninger fra virksomheter.

For det første kan for generelt formulerte krav avslås. For at virksomheten skal være i stand til å besvare henvendelsen, må kravet være tilstrekkelig konkretisert, typisk ved å være knyttet til nærmere presiserte miljøopplysninger, eller visse forhold ved virksomheten. Unntaket er ikke til hinder for at det kan kreves oversiktsinformasjon om miljøpåvirkninger av virksomheten.

Et krav kan videre avslås dersom det er åpenbart urimelig. Bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse og er inntatt som en sikkerhet, f.eks. mot sjikanøse krav av et omfang som rammer virksomheten på en utilbørlig måte. Unntaket kan ikke brukes som grunnlag for å kreve at opplysningssøker skal dokumentere behovet for opplysningene.

For det tredje kan et krav avslås dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene. Ved tolkningen av denne bestemmelsen kan det trekkes en parallell til hva som faller inn under forvaltningens taushetsplikt for forretningshemmeligheter i forvaltningsloven § 13. Det vil være et vilkår at virksomheten eller dens forretningsforbindelser vil kunne lide et økonomisk tap dersom opplysningene gis ut. Det at utlevering av opplysningene vil skape negativ publisitet omkring virksomheten, er ikke relevant i denne sammenheng.

For det fjerde kan opplysninger nektes utlevert dersom dette er nødvendig av hensyn til miljøet. Dette kan tenkes å gjelde for opplysninger om sårbare arter eller områder med biologisk mangfold som kan skades dersom opplysningene blir gjort kjent. Et typisk eksempel er detaljopplysninger om truede fuglearters hekkeplasser. Ved vurderingen av om det er nødvendig å beskytte opplysningene må man ta stilling til risikoen for at miljøet vil bli skadelidende dersom opplysningene gjøres allment kjent. Denne unntaksregelen kan imidlertid ikke benyttes til å nekte å opplyse om det finnes sjeldne dyre- eller plantearter i et større skogområde. Unntaksregelen må anvendes med forsiktighet.

Tredje ledd fastsetter unntak fra de fire unntakene. Særlig sentrale miljøopplysninger som omfattes av § 15, skal utleveres fra virksomheten selv om de omfattes av unntaksreglene i annet ledd. Dette vil først og fremst ha betydning for unntaket som gjelder opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

For andre og tredje ledd vises det også til kap. 15.

§ 8 Plikt til å ha kunnskap om miljøforholdene ved egen virksomhet

Enhver virksomhet plikter å ha kunnskap om de forholdene ved den som er nevnt i § 7.

Paragrafen utfyller § 7, idet den klargjør at virksomheter plikter å ha kunnskap om de forholdene som enhver kan kreve opplysninger om etter § 7. Det er ikke adgang til å avslå et krav om opplysninger etter § 7 med henvisning til at man ikke kjenner til virksomhetens betydning for miljøet. Paragrafen har i første rekke betydning for virksomheter som ikke omfattes av regnskapslovens krav til årsberetning.

§ 9 Hvordan opplysningene skal gis

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, kan utlevere opplysningene i den formen vedkommende anser som hensiktsmessig. Opplysningene skal ikke være villedende i forhold til det opplysningsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom opplysningene finnes allment tilgjengelige i offentlige registre, rapporter, produktmerking e.l., kan den som krever opplysningene, henvises dit.

Flere virksomheter kan gå sammen om å oppfylle opplysningsplikten. I så fall plikter virksomheten å informere om hvor man kan henvende seg for å få miljøopplysningene.

Paragrafen fastsetter nærmere regler for hvordan opplysninger etter § 7 skal gis.

Første ledd presiserer at det ikke gjelder noen formkrav. Opplysningene kan gis på den måten virksomheten finner hensiktsmessig. Etter andre punktum er det imidlertid presisert at valget av form ikke må føre til at opplysningen blir villedende. Opplysningene skal gi et dekkende og sannferdig bilde av forholdene. Dette innebærer at virksomheten har en plikt til å sørge for at opplysninger som gis, er helhetlige og omfatter alle relevante aspekter i forhold til det kravet gjelder. Det er ikke adgang til å gi opplysninger som er dekkende og sannferdige, men utformet på en slik måte at de ikke gir noe meningsinnhold for mottakeren, f.eks. på grunn av struktur, detaljeringsgrad eller form. For eksempel vil muntlige opplysninger i enkelte situasjoner kunne være villedende dersom opplysningsbehovet gjelder tekniske opplysninger eller omfattende miljøpåvirkninger.

Videre presiserer bestemmelsen at det kan henvises til allerede utarbeidede opplysninger som er tilgjengelige for allmennheten. Dette har særlig betydning i forhold til virksomheter som utarbeider miljørapporter. Det kan også henvises til ulike elektroniske opplysninger. Også ved slik henvisning må imidlertid kravet etter første ledd andre punktum være oppfylt.

Andre ledd gir flere virksomheter anledning til å gå sammen om å gi opplysninger. Dette kan være særlig praktisk for mindre virksomheter eller virksomheter som i stor grad har felles miljøopplysninger, f.eks. skogeierlag. Bestemmelsen gir ikke adgang til å henvise til andre virksomheter eller til offentlige myndigheter når det gjelder miljøopplysninger. Bestemmelsen innebærer ikke noen innskrenking av kravene til opplysningene etter første ledd eller kunnskapsplikten etter § 8.

Det vises ellers til kap. 9.2.4.4.

§ 10 Frister, avslag og begrunnelse

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene snarest mulig og senest innen en måned etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen en måned, skal de senest utleveres innen to måneder. Det skal snarest mulig informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

Dersom kravet avslås, skal det vises til den bestemmelsen avslaget er begrunnet i.

Paragrafen gir nærmere regler for behandlingen av krav om miljøopplysninger etter § 7. Krav som rettes mot offentlige organer om deres miljøpåvirkning eller miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, vil omfattes av kravene til saksbehandlingen i §§ 17 – 22.

Etter *første ledd* skal virksomheter som mottar krav om miljøopplysninger etter § 7, utlevere disse snarest mulig. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret. I enkle saker, hvor det kan henvises til eksisterende opplysninger eller svar kan gis uten nærmere undersøkelser, vil noen dager være nok. Første ledd setter en absolutt frist på en måned, med mindre unntaksregelen i annet ledd kommer til anvendelse.

Andre ledd er en snever unntaksregel som i særlige tilfeller forlenger fristen for å gi opplysninger til to måneder. En overskridelse av enmåneds-fristen må særskilt meddeles opplysningssøker slik at han kan forholde seg til dette. Adgangen til å forlenge fristen må sees i sammenheng med kunnskapsplikten i § 8. Det vil vanligvis ikke kunne henvises til manglende kunnskap om forhold som omfattes av § 7 som grunnlag for utsettelse. Regelen kan imidlertid ha en viss betydning i forhold til forslaget fra utvalgets flertall om krav om opplysninger om helseskader og miljøforstyrrelser av produkter i produksjonsprosessen, jf. forslaget til produktkontrollloven § 3b første ledd bokstav d, ettersom det her ikke gjelder noen kunnskapsplikt, men en plikt til å rette henvendelse til tidligere salgsledd innenfor fristen.

Tredje ledd gir opplysningssøkeren en rett til få vite grunnlaget for et avslag på opplysninger. Det kan ikke kreves ytterligere begrunnelse. Bestemmelsen medfører at virksomheten må angi hvilke av unntakene i § 7 andre ledd som kommer til anvendelse, om kravet er for generelt formulert, om det er åpenbart urimelig, om det er av konkurransemessig betydning å beskytte eller om de må beskyttes av hensyn til miljøet. Virksomheten må også begrunne hvorfor opplysningene ikke omfattes av § 15.

Det vises ellers til kap. 23 ovenfor.

Kapittel 3. Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer

§ 11 Offentlige organer

Reglene i dette kapitlet gjelder for offentlige organer, som omfatter

- a) *ethvert forvaltningsorgan som definert i offentlighetsloven § 1,*
- b) *rettssubjekter som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a, og som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, med unntak for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet, og*
- c) *Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen.*

Reglene i dette kapitlet gjelder også for rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner og tilby tjenester til allmennheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet. Dette gjelder likevel bare for opplysninger som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

Paragrafen regulerer hvem som skal være omfattet av reglene om offentlige organers plikt til å gi miljøopplysninger på forespørsel. Paragrafen inneholder fire alternative grunnlag for at et rettssubjekt vil være omfattet av reglene.

Etter *første ledd bokstav a* er alle rettssubjekter som faller inn under offentlighetslovens regler, omfattet. Dette omfatter for det første «ethvert organ for stat eller kommune». Dernest er private rettssubjekter omfattet i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Blir det foretatt endringer i offentlighetsloven, vil dette også medføre endringer i rekkevidden til loven om retten til miljøopplysninger.

Første ledd bokstav b oppstiller tre vilkår for at et rettssubjekt skal være omfattet. For det første må rettssubjektet utøve offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten. Det er typisk samfunnsmessige fellestjenester som faller inn under dette vilkåret. For det andre må rettssubjektet være kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Hva som menes med offentlig kontroll, er nærmere presisert i bokstav b andre punktum. For det tredje vil de aktivitetene som drives i konkurranse med private falle utenfor. Dette betyr at et rettssubjekt som oppfyller de to første vilkårene, men som bare driver konkurranseutsatt virksomhet, vil falle utenfor. Dersom bare enkelte aktiviteter drives i konkurranse med andre, vil de andre aktivitetene være omfattet av reglene.

Bokstav c som sier at reglene gjelder for Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, er nødvendig for å oppfylle kravene i Århus-konvensjonen, siden disse faller utenfor bokstav a, jf. offentlighetsloven § 1.

Andre ledd medfører en ytterligere utvidelse av kretsen av hvem som er omfattet av reglene for offentlige organer. Dette alternativet inneholder fire vilkår. Vilkaeret om at rettssubjektet utfører offentlige funksjoner og tjenester til allmennheten, samsvarer med tilsvarende vilkår i første ledd bokstav b. Andre vilkaeret er at rettssubjektet ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd, har fått i oppgave å utføre disse funksjonene eller tjenestene. Et oppdrag kan gis gjennom avtale eller ved pålegg eller instruks. Pålegg eller instruks vil bare være relevante alternativer dersom det offentlige har myndighet til å gi rettssubjektet pålegg eller instruks. Tredje vilkår er at disse funksjonene eller tjenestene har vesentlig betydning for miljøet. Rekkevidden av andre ledd blir vesentlig innsnevret i andre punktum. Dersom et rettssubjekt både utfører oppgaver for det offentlige og for private aktører, vil bare opplysninger som gjelder oppgavene som knytter seg til det offentlige, være omfattet.

En nærmere gjennomgang av disse vilkårene finnes under de generelle merknadene, kap. 10.2.5.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne*: § 11 andre ledd bør lyde:

Reglene i dette kapitlet gjelder også for rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner og tilby tjenester til allmennheten som har eller kan

ha betydning for miljøet. Dette gjelder likevel bare for opplysninger som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

Mindretallets forslag skiller seg fra flertallets ved at vilkåret «vesentlig» er tatt ut. Det vises til begrunnelse under kap. 10.2.5.

§ 12 Retten til å kreve miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer
Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, er offentlige, med mindre opplysningene er unntatt eller kan unntas i medhold av loven her.

Enhver kan kreve miljøopplysninger fra ethvert offentlig organ hvor opplysningene foreligger.

Miljøopplysningene foreligger hos et offentlig organ når de

- a) *er i det offentlige organets besittelse, eller*
- b) *oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet.*

Foreligger ikke opplysningene hos det offentlige organet kravet rettes mot, skal organet hurtigst mulig

- a) *videresende kravet til det offentlige organet hvor opplysningene antas å foreligge, og samtidig underrette opplysningssøkeren om dette, eller*
- b) *informere om hvilke offentlige organer opplysningene antas å foreligge hos.*

Paragrafens første og andre ledd fastsetter hovedregelen om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer. Retten innskrenkes av reglene i § 13.

«Offentlig organ» er definert i § 11.

Når det gjelder forholdet mellom reglene i kap. 3 og reglene i kap. 2, vises det til merknadene til § 7.

Begrepet «enhver» omfatter både personer bosatt i Norge og personer bosatt i utlandet. Det kan ikke stilles noen krav til begrunnelse for hvorfor man ønsker opplysningene. Hvilke opplysninger som faller innenfor reglene, er definert i § 4. Retten omfatter imidlertid bare de opplysningene som foreligger hos offentlige organer. Paragrafen innebærer i motsetning til § 7 ingen plikt til å framskaffe opplysninger.

Tredje ledd presiserer nærmere hva det betyr at opplysninger «foreligger hos et offentlig organ». For det første omfatter det opplysninger som er i et offentlig organs besittelse. Det vil være opplysninger som organet selv har produsert eller som er kommet inn eller lagt fram for organet. Opplysninger som faktisk finnes hos organet, men som ikke knytter seg til organets virksomhet, vil falle utenfor. Dette gjelder f.eks. private opplysninger.

I tillegg til dette omfattes opplysninger som oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet, jf. *tredje ledd bokstav b*. Dette er opplysninger som ikke vil være omfattet av f.eks. offentlighetsloven. Dette alternativet er ment å dekke opplysninger som rettslig sett tilhører det offentlige, men som de av praktiske grunner har valgt å oppbevare hos andre. Formålet med bestemmelsen er å hindre at praktiske ordninger skal medføre at allmennheten får dårligere tilgang til miljøopplysninger. Det kan f.eks. være grunndata innsamlet av en privat forskningsinstitusjon på oppdrag fra et

offentlig organ. Dersom det ifølge kontrakten framgår at grunndataene skal være det offentlige organets eiendom, men hvor det avtales at de skal lagres hos forskningsinstitusjonen, fordi den har bedre lagringskapasitet, vil disse grunndataene være omfattet av reglene. Et krav om å få tilgang til disse dataene, må rettes mot det offentlige organet som opplysningene oppbevares på vegne av. Dette organet må deretter innhente opplysningene fra de som oppbevarer opplysningene og utlevere dem til opplysningssøkeren. Det er selvsagt mulig at det offentlige organet kan inngå en avtale med den som oppbevarer opplysningene, om at de selv skal gi opplysningene til allmennheten på forespørsel. Bestemmelsen er i tråd med direktivforslagets art. 3 nr. 1, jf. art. 2 nr. 3.

Det kan være vanskelig for den som søker miljøopplysninger, å vite hvilke offentlige organer som har de opplysningene man søker. Det offentlige vil som regel ha bedre oversikt over hvem som kan besitte opplysninger som en ikke selv besitter. *Fjerde ledd* medfører at det offentlige plikter å hjelpe den som søker opplysninger, med å finne fram i tilfeller hvor de som mottar krav om miljøopplysninger, ikke selv besitter opplysningene. Det offentlige skal hurtigst mulig enten videresende kravet til det organet hvor opplysningene antas å foreligge, eller informere om hvilke offentlige organer opplysningene antas å foreligge hos.

For å sikre at opplysningssøkeren vet hvor han skal henvende seg dersom kravet ikke besvares, er det viktig at opplysningssøkeren blir informert om videresendingen samtidig med at det gjøres. Et krav bør bare videresendes dersom organet er rimelig sikker på at det organet det ønsker å videresende til, faktisk har de aktuelle opplysningene. Ved usikkerhet vil det være naturlig om organet tar kontakt før kravet videresendes. Et alternativ til å videresende kravet er å opplyse informasjonssøkeren om hvilke offentlige organer opplysningen antas å foreligge hos. Dette alternativet bør først og fremst brukes der det offentlige organet som har mottatt kravet, er usikker på hvor det er enklest å få tilgang til opplysningene eller hvor opplysningene kan finnes hos flere organer.

Det vises ellers til kap. 10.3.

§ 13 Grunnlag for å nekte utlevering av miljøopplysninger

Et offentlig organ kan nekte å utlevere miljøopplysninger dersom

- a) *det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfellet,*
- b) *opplysningene eller dokumentet opplysningene finnes i, omfattes av unntakene i offentlighetsloven, og*
- c) *bestemmelsene i §§ 14-16 ikke krever at opplysningene skal utleveres.*

Paragrafen stiller opp tre vilkår som alle må være oppfylt for å kunne nekte å utlevere miljøopplysninger.

Ifølge *bokstav a* skal det være et reelt og saklig behov for å nekte å utlevere opplysningene i det enkelte tilfellet. Ved vurderingen av hva som er et saklig behov, må man se hen til de hensynene som ligger bak den aktuelle unntaksregelen, jf. bokstav b. At det må være et reelt behov, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det bare er en viss risiko for at det kan ha negative følger for de hensynene som vernes gjennom den aktuelle unntaksregelen. Til

sist må det vurderes konkret om det er et reelt og saklig behov for å nekte utlevering. Finnes f.eks. opplysningene i et internt dokument, må det vurderes om det på det tidspunktet hvor opplysningene blir krevet, er et reelt og saklig behov for å nekte å levere dem ut. Finnes f.eks. de samme opplysningene i andre dokumenter som er offentlige, vil det neppe være grunn til å nekte å utlevere dem.

Ifølge *bokstav b* må det være grunnlag for å unnta opplysningene eller dokumentet hvor opplysningene finnes, i offentlighetslovens unntaksregler (§§ 5, 5a, 6 og 11).

Et siste vilkår for å kunne utlevere opplysningene, er at §§ 14 – 16 ikke krever at de skal utleveres, jf. *bokstav c*. Paragraf 14 stiller krav om interesseavveining før det avgjøres om opplysningene kan nektes utlevert. Paragraf 15 identifiserer fire grupper opplysninger som alltid skal utleveres på forespørsel. Paragraf 16 sier at dersom deler av opplysningene kan nektes utlevert, skal de øvrige opplysningene utleveres.

Før endelig beslutning kan tas om miljøopplysningene kan nektes utlevert, må alle de tre ovennevnte vilkårene i § 13 være oppfylt.

Det vises ellers til kap. 14.2 og 14.3.2.

§ 14 Interesseavveining

Ved vurderingen av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av § 13, skal det offentlige organet veie de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere opplysningene, mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal opplysningene utleveres uhindret av lovbestemt taushetsplikt.

Paragrafen krever at det offentlige organet som kravet om miljøopplysninger er rettet mot, foretar en interesseavveining før kravet avslås med grunnlag i unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Interesseavveiningen blir aktuell når det er konkludert med at det foreligger et reelt og saklig behov for å nekte å utlevere miljøopplysningene, og de faller innenfor en av unntaksgrunnlagene i offentlighetsloven. Interesseavveiningen skal være konkret i den forstand at de ulike interessene som skal veies opp mot hverandre, må relatere seg til de konkrete miljøopplysningene. Interesseavveiningen skal derimot ikke være konkret i den forstand at det er behovet til den som krever opplysningene, som skal vurderes. Dette harmonerer med det faktum at man ikke skal måtte oppgi noen grunn for hvorfor man ønsker de aktuelle opplysningene.

Ved vurderingen av hvilke miljø- og samfunnsmessige interesser som er relevante, kan en ta utgangspunkt i lovens formålsparagraf. Den viser til hensynet til den enkelte, til miljøet og til muligheten for å delta i offentlige beslutningsprosesser. For øvrig vil alle hensynene bak retten til miljøopplysninger som er nevnt i kap. 4, være relevante i relasjon til interesseavveiningen under § 14. Det må også sees hen til om opplysningene faller innenfor Grunnloven § 110 b andre ledd.

Når det gjelder vurderingen av interessene som ivaretas ved et avslag, må man se hen til hva som er grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene. Det vil være de hensynene som ligger bak den aktuelle unntakshjemmelen, som

er relevante. Når det gjelder forretningshemmeligheter, vil det f.eks. være relevant hvor store økonomiske og næringsmessige interesser som kan skades dersom opplysningene offentliggjøres. Det må foretas en konkret vurdering av hvilken betydning det har for den enkelte virksomheten å hemmeligholde disse opplysningene. Hva den enkelte virksomhet selv mener om betydningen av å beskytte opplysningene, vil imidlertid ikke ha noen selvstendig vekt. Det er de faktiske argumentene som vil ha betydning, som f.eks. dokumentasjon over hvilke økonomiske konsekvenser utlevering av opplysningene vil ha for virksomheten.

Det vises ellers til kap. 14.3.3.

§ 15 Opplysninger som alltid skal utleveres

Opplysninger om følgende forhold skal alltid utleveres:

- a) *helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning av miljøet,*
- b) *produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, og om nødvendig en forklaring av årsaken til dem,*
- c) *forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved produkter eller forurensning, og*
- d) *ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på naturmiljøet.*

Paragrafen slår fast at enkelte typer opplysninger alltid skal utleveres på forespørsel. Dette vil i prinsippet gjelde selv om det finnes grunnlag for å unnta opplysningene i offentlighetsloven, om det er et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene og om en interesseavveining tilsier at opplysningene ikke bør utleveres. Det vil trolig svært sjelden oppstå situasjoner hvor opplysninger som faller inn under bokstavene a til d, oppfyller alle de ovennevnte betingelsene. Mange av de opplysningene som her nevnes, vil det ikke finnes noe grunnlag for å unnta, og i alle tilfeller vil en interesseavveining i de fleste tilfeller medføre at opplysningene må offentliggjøres.

Bokstav a omfatter helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning til miljøet. Begrepet «forurensning» skal forstås tilsvarende som i forurensningsloven. Forurensningsloven § 6 definerer forurensning som tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller grunn; støy og rystelser; lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer; og påvirkning av temperaturen. Disse faktorene er omfattet i den grad de er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Forurensning kan oppstå både fra et produksjonssted og under transport. Bokstav a vil omfatte opplysninger om hva den helseskadelige eller miljøforstyrrende forurensningen inneholder – hvilke komponenter det er. En forklaring av hva som gjør forurensningen helseskadelig eller miljøforstyrrende, vil man heller ikke kunne nekte å utlevere. Bestemmelsen bidrar til oppfyllelsen av Århus-konvensjonen art. 4 nr. 4 andre ledd.

Bokstav b bygger på produktkontrollloven § 11 andre ledd og representerer dermed knapt noen endring av gjeldende rett. Forarbeidene til § 11 andre ledd (Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) kap. 7, s. 94) legger til grunn at taushetsplikten ikke må være til hinder for at det opplyses om helseskadelige eller miljøforstyrrende egenskaper ved et produkt.

Bokstav b likner utvalgets forslag til produktkontrolloven § 3b bokstav b. En forskjell er at produktkontrolloven § 3b ikke bare gir rett til å kreve opplysninger om helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, men også om komponenter med disse virkningene. Paragraf 15 bokstav b krever at opplysninger om helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, alltid skal utleveres på forespørsel. Andre del av bokstav b kan imidlertid innebære at også opplysninger om komponenter må utleveres. Forutsetningen vil i tilfelle være at det er behov for å utlevere dem for å gi en nødvendig forklaring av årsaken til de helseskadelige eller miljøforstyrrende egenskapene ved produktet. Forarbeidene til produktkontrolloven § 11 andre ledd (Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) kap. 7, s. 94) nevner at en nødvendig forklaring f.eks. kan innebære at opplysninger om at produktet inneholder et bestemt stoff i konsentrasjoner som kan være farlig i visse forbindelser, må gis ut, mens opplysninger om produksjonsmetoder og økonomiske forhold ved produsenten av produktet som regel vil falle utenfor. En forklaring kan f.eks. være nødvendig for at man skal kunne verne seg mot de negative virkningene av produktet.

Bokstav c bygger på EUs kjemikalierregelverk. Det er svært viktig at tilgjengelige opplysninger om forholdsregler blir gjort tilgjengelige for bl.a. brukere av et produkt eller naboer til en virksomhet som innebærer en utslippsrisiko. Dette er opplysninger som sjelden vil falle inn under unntaksreglene.

Bokstav d sier at opplysninger om ulovlige inngrep i naturen og ulovlig skade på miljøet må utleveres. Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i saker under etterforskning eller saker som står for domstolene, se § 2 siste ledd.

Det vises ellers til kap. 14.3.4.

Særforslag fra utvalgets medlemmer *Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth*: § 15 bør lyde:

Opplysninger om følgende forhold skal alltid utleveres:

- a) *helseskadelige og miljøforstyrrende utslipp til miljøet,*
- b) *forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved utslipp, og*
- c) *ulovlige inngrep eller ulovlige skader på naturmiljøet.*

Utvalgets medlemmer Fredriksen og Lindseth beklager at utvalgets flertall helt på slutten av arbeidet endret formuleringen i lovforslagets § 15 bokstav a fra «utslipp» til «forurensning». Konsekvensene av denne endringen er etter vår oppfatning ikke vurdert på en forsvarlig måte. Med henvisning til vår kommentar under kap. 14.2.1 om betydningen av forretningshemmeligheter, er det viktig å benytte de begrepene som brukes i de internasjonale avtalene, og Århus-konvensjonen benytter som kjent begrepet «utslipp» i sin bestemmelse om hvilke opplysninger som ikke kan hemmeligholdes.

§ 16 Deler av opplysningene skal utleveres

Dersom deler av opplysningene kan nektes utlevert, skal de øvrige opplysningene utleveres med mindre de ikke kan skilles fra de opplysningene som nektes utlevert.

Paragrafen skal hindre at flere opplysninger enn nødvendig nektes utlevert i tilfeller hvor opplysninger som kan nektes utlevert, er knyttet sammen med opplysninger som det ikke er grunnlag for å nekte å utlevere. Paragrafen er nødvendig for å sikre en korrekt gjennomføring av Århus-konvensjonen i norsk rett.

Det kan være ulike grunner til at opplysninger som kan nektes utlevert, ikke kan skilles fra øvrige opplysninger. Dette kan f.eks. være fordi de resterende opplysningene vil være intetsigende eller svært misvisende for den som mottar opplysningene. Det at opplysninger med ulik status i forhold til unntaksreglene finnes i et dokument, vil ikke i seg selv innebære at de ikke kan skilles ut. I slike tilfeller må det offentlige organet stryke over de delene av opplysningen som kan nektes utlevert, og utlevere resten.

Det vises ellers til kap. 14.3.5.

§ 17 Framsettelse av krav om miljøopplysninger

Et krav om miljøopplysninger kan framsettes i muntlig, i skriftlig eller i annen egnet form.

Kravet kan avslås dersom det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder.

Før et krav avslås på dette grunnlaget, skal opplysningssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

Første ledd er en presisering av at framsettelsen kan skje både muntlig og skriftlig, dvs. både over telefon, på e-post eller vanlig post. Etterhvert som kommunikasjonsteknologien utvikler seg, vil det i framtiden også kunne oppstå andre måter å fremme et krav om miljøopplysninger på. Første ledd presiserer derfor at et krav om miljøopplysninger kan framsettes i enhver egnet form. En framsettelse vil være gjort i en egnet form så fremt det er mulig for mottakeren av kravet å forstå hva den som krever opplysningene ber om. Dette kravet kan således sees i sammenheng med andre ledd.

Andre ledd omfatter de tilfellene hvor kravet er formulert på en måte som gjør det umulig for den som mottar kravet, å identifisere hvilke opplysninger det søkes tilgang til. Denne unntakshjemmelen kan ikke benyttes til å avslå krav som omfatter store mengder opplysninger, dersom det er klart hvilke opplysninger det er tale om. Det kan heller ikke stilles krav om at den som krever opplysningene skal identifisere hvor opplysningene befinner seg – i hvilket dokument eller lagringsmedium. Det vil være opp til den som mottar kravet, å finne fram til hvor de aktuelle opplysningene finnes.

Tredje ledd krever at den som mottar et krav som i utgangspunktet kan avslås etter andre ledd, skal gi opplysningssøkeren i rimelig grad veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles. Omfanget av veiledningsplikten vil korrespondere med hva som følger av den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

Det vises ellers til kap. 16.1.

§ 18 Hvordan opplysningene skal gis

Den som ber om å få opplysningene i en bestemt form, skal få det med mindre

- a) *opplysningene allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig, eller*
b) *det er rimelig at det offentlige organet leverer opplysningene i en annen form.*
I så fall skal det offentlige organet begrunne hvorfor opplysningene utleveres i denne formen. Begrunnelsen gis samtidig med opplysningene.

Paragrafen innebærer at den som krever opplysningene i en bestemt form, som hovedregel skal få det. Et krav i en bestemt form kan både gjelde krav om å få se informasjonsbæreren hos det offentlige eller å få opplysningene tilsendt. Det kan gjelde hvordan man ønsker opplysningene tilsendt, pr. vanlig post, pr. e-post eller pr. telefaks. Det kan også gjelde om man ønsker en muntlig orientering, et skriftlig dokument, en elektronisk tekst, en CD, en video osv.

Bokstavene a og b setter imidlertid en del begrensninger i retten etter første ledd. Etter *bokstav a* kan det offentlige la være å gi opplysningene i den ønskede formen dersom opplysningene allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig. Dette vil f.eks. være tilfellet hvor det allerede finnes en trykt brosjyre med de aktuelle opplysningene, eller hvor opplysningene finnes på det offentlige organets Internettsider. Dersom opplysningene strengt tatt er offentlig tilgjengelige, men i en form eller på et sted som i praksis ikke er «lett tilgjengelig» for den som søker opplysningene, vil ikke vilkårene i bokstav a være oppfylt.

Ifølge *bokstav b* kan det offentlige organet levere opplysningene i en annen form dersom det er rimelig. Dersom opplysningene ikke finnes i den formen opplysningssøkeren ber om, vil det som hovedregel være rimelig å gi opplysningene i en annen form. Dette gjelder med mindre det uten store vanskeligheter lar seg gjøre å konvertere opplysningene til den ønskede formen. Finnes opplysningene bare elektronisk, vil selvsagt ikke det hindre at man kan kreve å få opplysningene tilsendt på papir gjennom vanlig post. I enkelte tilfeller kan det også være rimelig at det offentlige skanner inn et dokument som bare finnes skriftlig, for å kunne sende det elektronisk dersom det er ønskelig. Hva som er rimelig, vil avhenge av hvilken arbeidsinnsats som kreves for å imøtekomme opplysningssøkerens krav. Utviklingen i informasjonsteknologien vil også påvirke hva det er rimelig å kreve av et offentlig organ. For å sikre at det offentlige organet har vurdert om det er mulig for dem å gi opplysningene i den formen opplysningssøkeren ber om, skal det offentlige organet begrunne hvorfor opplysningene ikke gis i den ønskede formen.

Det vises ellers til kap. 10.4.

§ 19 Frister

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen ti dager, skal de senest utleveres innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen ti dager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

Bestemmelsen oppstiller frister for når et krav om miljøopplysninger må være avgjort og opplysningene utlevert. Det etableres en relativ og en absolutt frist.

Utvalgets flertall, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, foreslår at den relative fristen er «snarest mulig». I normaltilfeller vil det være innen en til tre dager.

Bestemmelsen oppstiller to absolutte frister. Utvalgets flertall oppstiller som hovedregel at et krav alltid skal avgjøres innen ti dager etter at kravet er mottatt.

I særlige tilfeller er det mulig å forlenge denne fristen, jf. *andre ledd*. Dette gjelder dersom mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen den absolutte fristen på ti dager. Utvalgets flertall foreslår i slike tilfeller at den endelige fristen skal være to måneder. Dette kan for det første være i tilfeller hvor det er tale om store mengder opplysninger som finnes i mange ulike kilder, slik at det er arbeidskrevende å finne fram til opplysningene. Det kan også være tilfeller hvor det kan være vanskelige faktiske eller juridiske spørsmål knyttet til spørsmålet om opplysningene bør nektes utlevert. Dette vil være aktuelt i tilfeller hvor det offentlige har sett behov for å kreve nærmere opplysninger om hvorvidt opplysningene utgjør forretningshemmeligheter, jf. § 13. Særlig aktuelt vil dette være i tilfeller hvor det offentlige etter en interesseavveining er kommet til at opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, bør utleveres. I slike tilfeller skal den opplysningen gjelder varsles og gis mulighet til å klage på avgjørelsen, jf. § 22.

Dersom det er behov for å forlenge fristen utover den absolutte fristen på ti dager, skal opplysningssøkeren snarest mulig og senest innen ti dager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. En begrunnelse vil typisk knytte seg til om det er mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter som er årsak til forlengelsen. Det bør også gis nærmere detaljer, f.eks. ved at det opplyses om at det offentlige organet har måttet ta kontakt med den opplysningen gjelder for å kreve opplysninger med hjemmel i § 21 eller varsle etter § 22.

Det vises ellers til kap. 16.2.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne: § 19 bør lyde:

§ 19 Frister

Den som mottar et krav om miljøopplysninger, skal avgjøre dette og utlevere opplysningene normalt innen en til tre virkedager og senest innen åtte dager etter at kravet er mottatt.

Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen åtte dager, skal de senest utleveres innen 45 dager. Det skal snarest mulig og senest innen åtte dager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge.

Mindretallet vil at det i lovteksten uttrykkelig kommer fram at den relative fristen er «normalt innen en til tre virkedager».

Mindretallet legger vekt på Sivilombudsmannens veiledende lengstefrist i tilknytning til offentlighetsloven, og går inn for at et krav om innsyn som hovedregel skal avgjøres «innen åtte dager».

Mindretallet foreslår i ekstraordinære tilfeller en forlenget frist på «45 dager». Det vises til at dersom offentlige organers saksbehandling tar for lang tid, vil innsynskravet lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil kunne undergrave formålet med lovens hovedprinsipp om at miljøopplysningene skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Mindretallet legger også vekt på at rask saksbehandling er viktig av hensyn til allmenhetens tillit til offentlige organer og for at et eventuelt avslag hurtigst mulig kan påklages.

§ 20 Avslag og begrunnelse

Et avslag på utlevering av alle eller deler av de opplysningene kravet gjelder, skal gis innenfor tidsfristene nevnt i § 19.

Et avslag skal gis skriftlig dersom kravet ble framsatt skriftlig eller opplysningssøkeren ber om det.

Et avslag skal begrunnes. Det skal i alle tilfeller vises til den bestemmelsen som er grunnlaget for avslaget, og opplyses om klageadgang og klagefrist.

Opplysningssøkeren kan innen tre uker kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt.

Paragrafens første ledd presiserer at de samme fristene som gjelder for å avgjøre kravet og utlevere kravet, også gjelder når et avslag gis.

Andre ledd krever skriftlig avslag i visse tilfeller. Med skriftlig forstås også f.eks. elektronisk form. Fremmes kravet pr. e-post, kan det besvares pr. e-post. Fremmes kravet pr. vanlig post, må det besvares pr. vanlig post, med mindre opplysningssøkeren frafaller retten til et skriftlig avslag. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å ta telefonisk kontakt med opplysningssøkeren for å få et bedre inntrykk av hvilke opplysninger som ønskes. Dersom opplysningssøkeren gjennom en slik dialog får et avslag på deler av kravet og han frafaller kravet om skriftlig avslag, vil det ikke være i strid med andre ledd å la være å gi et skriftlig avslag. En slikt frafall må imidlertid være uttrykkelig. Det offentlige organet kan ikke bare anta at opplysningssøkeren var fornøyd med et muntlig avslag og, på grunnlag av det, la være å gi et skriftlig avslag. Er den offentlige tjenestemannen usikker, må han spørre opplysningssøkeren om han ønsker avslaget skriftlig.

Tredje ledd stiller opp minimumskrav til begrunnelsen for avslaget. Det skal vise til det rettslige grunnlaget for avslaget. Når det gjelder unntaksreglene, må det vises til hvilken bestemmelse i offentlighetsloven som danner grunnlag for unntaket. Dette innebærer både at det skal opplyses om paragraf, hvilket ledd og eventuelt bokstav eller nummer i bestemmelsen som er grunnlag for avslaget. Dersom grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene ligger i taushetspliktregler i andre lover, skal det vises til disse. For å gjøre opplysningssøkeren oppmerksom på dette skal det opplyses om klageadgangen og fristen for å klage.

For at opplysningssøkeren skal kunne vurdere om det er grunnlag for å klage på avgjørelsen, kan han eller hun trenge en grundigere begrunnelse for vedtaket. Fjerde ledd gir derfor opplysningssøkeren en rett til å kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. I en slik nærmere begrunnelse bør det opplyses om hvilket reelt og saklig

behov det er for å nekte å utlevere opplysningene, om hvilke hensyn det har vært lagt vekt på ved interesseavveiningen etter § 14, om hvorfor ikke deler av opplysningene kan utleveres, jf. § 16, og eventuelt om hvorfor opplysningene ikke er av en slik art at de alltid skal utleveres etter § 15. Det nærmere omfanget av begrunnelsen vil i noen grad være avhengig av hva som er mulig å gi uten å skade opplysningenes behov for beskyttelse.

For at opplysningssøkeren skal kunne vurdere om det er behov for å klage på avgjørelsen, må den nærmere begrunnelsen gis så raskt som mulig. Fjerde ledd siste punktum sier at begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti dager.

Det vises ellers til kap. 16.3.

§ 21 Identifikasjon og begrunnelsesplikt i relasjon til forretningshemmeligheter
Dersom et krav om miljøopplysninger gjør det nødvendig å vurdere forholdet til forretningshemmeligheter, kan organet kreve at den opplysningene gjelder, peker ut hvilke opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gir en begrunnelse for det.

Paragrafen gir offentlige organer hjemmel til å kreve en identifikasjon og begrunnelse av forretningshemmeligheter fra den opplysningen gjelder. Paragrafen pålegger imidlertid ikke det offentlige å rette et slikt krav mot den opplysningen gjelder. Formålet med paragrafen er å gi offentlige organer et bedre faktisk grunnlag for å vurdere om miljøopplysninger som blir krevd utlevert, inneholder forretningshemmeligheter. Den som opplysningene gjelder, vil som regel være den som sitter med kunnskap om hvorvidt opplysningene faktisk utgjør forretningshemmeligheter.

Det klare utgangspunktet er at det er det offentlige organet som, ut fra de foreliggende fakta, skal ta en selvstendig avgjørelse av om miljøopplysningene skal gis ut. Det offentlige organet kan ikke legge identifikasjonen og begrunnelsen til den opplysningen gjelder automatisk til grunn. Begrunnelsen skal først og fremst styrke kunnskapen om de faktiske forholdene. Det er derfor først og fremst faktadelen i begrunnelsen som vil ha betydning. Begrunnelsen må derfor være faktaorientert og i størst mulig grad knytte seg opp til vilkårene i loven.

Dersom den opplysningen gjelder, ikke oppfyller identifikasjons- og begrunnelsesplikten eller kommer med en mangelfull begrunnelse, vil det offentlige organet ikke automatisk kunne legge til grunn at det ikke foreligger noen forretningshemmeligheter. I tråd med forvaltningens generelle utredningsplikt vil det offentlige organet måtte foreta en egen utredning om nødvendig. Det er likevel et generelt prinsipp i forvaltningsretten at forvaltningen stort sett må kunne forvente at den enkelte virksomheten kommer fram med de opplysningene som taler til egen fordel. Prinsippet er bl.a. slått fast av Høyesterett i Rt. 1976, s. 614, *vaktmesterdommen*. Det må kunne forventes av en virksomhet at den identifiserer og begrunner sine forretningshemmeligheter når det kreves av det offentlige. I tilfeller hvor opplysningene ikke bare gjelder den som har blitt pålagt identifikasjonsplikt, vil derimot forvaltningen ha en mer omfattende plikt til å vurdere opplysningene.

Dersom ingen identifikasjon med begrunnelse er gitt, kan det tyde på at opplysningene ikke representerer noen forretningshemmeligheter, men uten at dette alltid kan legges til grunn. Er opplysninger identifisert som forretningshemmeligheter, men uten at det er gitt noen begrunnelse for hvorfor, vil det også kunne være et argument for at opplysningene ikke utgjør en forretningshemmelighet. I dette siste tilfellet kan man imidlertid ikke legge for stor vekt på dette argumentet. Generelt kan det sies at vekten av begrunnelsen eller manglende begrunnelse vil variere alt etter hvilke andre momenter som foreligger.

Det vises ellers til kap. 16.4.

§ 22 Saksbehandlingen ved interesseavveining i forhold til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt

Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres i medhold av § 14, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg.

Organet skal sette en svarfrist. Ved fastsettelsen av fristens lengde skal det tas hensyn både til den opplysningene gjelder, og til allmennhetens rett til å få miljøopplysninger utlevert så snart som mulig.

Dersom organet vil utlevere opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den opplysningene gjelder, varsles om det. Avgjørelsen kan påklages etter reglene i § 23. Klagen har oppsettende virkning.

Paragrafen har til formål å trygge rettssikkerheten til den som de taushetspliktbelagte opplysningene gjelder, i tilfeller hvor det offentlige organet vurderer å utlevere miljøopplysninger som i utgangspunktet er taushetspliktbelagte.

Etter første ledd skal den opplysningen gjelder, gis anledning til å uttale seg. Retten til å uttale seg, og det offentlige organets korresponderende plikt til å be om en uttalelse, oppstår først etter at det offentlige organet har kommet til at de aktuelle opplysningene er underlagt taushetsplikt, men at de miljø- eller samfunnsmessige interessene som taler for å utlevere miljøopplysningene, veier tyngre enn behovet for å beskytte de taushetspliktbelagte opplysningene. Når dette er det offentliges foreløpige konklusjon, skal den opplysningen gjelder, gis mulighet til å kommentere dette.

Retten til å uttale seg knytter seg til interesseavveiningen. Den opplysningen gjelder, skal ha muligheten for å gi opplysninger om f.eks. hvorfor han eller hun mener at de miljø- og samfunnsmessige interessene ikke veier tyngst. Relevante opplysninger her vil f.eks. være presiseringer av hvilken skade det vil ha for den opplysningen gjelder dersom opplysningene blir utlevert. Slike opplysninger kan styrke det offentliges faktiske grunnlag for den endelige beslutningen.

I de fleste tilfeller vil det trolig være relativt lett å finne ut hvem opplysningene gjelder. I forhold til forretningshemmeligheter vil de som regel kunne sies å gjelde den som har sendt inn opplysningene til det offentlige. Det kan imidlertid tenkes at visse opplysninger for så vidt ikke utgjør en forretningshemmelighet for den som har sendt opplysningene, men for et underliggende ledd. Dersom det underliggende leddet lett kan identifiseres, vil det være naturlig at dette leddet gis anledning til å uttale seg. Dersom dette leddet ikke lar seg identifisere, må den som har sendt opplysningene til det offentlige

eller som det offentlige har foretatt en kontroll hos, gis anledning til å uttale seg.

Det offentlige organet skal etter *andre ledd* sette en frist for den opplysningen gjelder, til å uttale seg. Andre ledd stiller ingen konkrete krav til fristens lengde, men det offentlige organet plikter både å ta hensyn til den opplysningen gjelder og allmennhetens rett til å få miljøopplysningene utlevert så snart som mulig. Det må videre sees hen til fristreglene i § 19. Relevante momenter i vurderingen vil f.eks. være om det dreier seg om store mengder opplysninger eller komplekse opplysninger, som gjør det tidkrevende for virksomheten å vurdere om de inneholder forretningshemmeligheter. Det at opplysningene skal brukes i en beslutningsprosess hvor det er frister for å komme med uttalelse, taler for å sette korte frister.

Konkluderer det offentlige organet etter at uttalelse er innhentet hos den opplysningen gjelder, med at miljøopplysningene skal gis ut, skal vedkommende ifølge *tredje ledd* varsles om dette. Den opplysningen gjelder, gis også rett til å klage på vedtaket om å utlevere opplysningene. En klage vil ha oppsettende virkning. Denne bestemmelsen gir den opplysningen gjelder, en begrenset klagerett i saker om innsyn i miljøopplysninger. Klageretten inntreffer bare i de tilfellene hvor opplysningene i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, og vedtaket om å utlevere opplysningene bygger på en interesseavveining etter § 14. I tilfeller hvor det offentlige organet f.eks. kommer til at opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt og derfor kan utleveres, er det ingen klagerett. Klageretten oppstår heller ikke i de tilfellene hvor opplysningene skal utleveres i medhold av § 15.

Det vises ellers til kap. 16.5.

Kapittel 4. Fellesbestemmelser om klage og betaling

§ 23 Klage

Avslag på krav om miljøopplysninger etter §§ 7 og 12 kan påklages.

For klage på avslag på krav etter § 7 gjelder regler som fastsettes eller godkjennes av Kongen.

Reglene i offentlighetsloven om klage gjelder så langt de passer for klage på avslag på krav om miljøopplysninger fra offentlig organ.

For klage på avslag fra offentlig organ som omfattes av § 11 første ledd b eller andre ledd, er klageinstansen det forvaltningsorganet som

- a) *kontrollerer organet*
- b) *har gitt oppdrag til organet eller kontrollerer organet som har gitt oppdrag til organet, eller*
- c) *har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven som rettssubjektet tilbyr tjenesten i medhold av.*

Paragrafen gjelder klage både etter kap. 2 om miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter og kap. 3 om miljøopplysninger fra offentlig organer. Paragrafen gjør ingen innskrenkninger i retten til domstolsprøving av spørsmål som faller inn under loven.

Første ledd fastslår selve retten til klage over avslag på krav om miljøopplysninger etter §§ 7 og 12.

Andre ledd gir hjemmel for å fastsette en særskilt klageordning for krav etter § 7 om miljøopplysninger fra offentlig og privat virksomhet. Ordningen

kan fastsettes gjennom forskrift eller på annen måte, f.eks. gjennom avtale eller instruks som godkjennes av Kongen. En eventuell klageordning vil kunne omfatte krav både rettet mot private og offentlige virksomheter.

Tredje ledd gjør klagesystemet etter offentlighetsloven gjeldende for krav om miljøopplysninger fra offentlige organer så langt det passer.

Begrensningen i offentlighetsloven § 9 tredje ledd siste punktum kommer ikke til anvendelse som begrensning for klageadgangen. Også interesseavveining etter forslaget § 14 skal kunne påklages ved klage til Kongen.

Offentlighetsloven § 9 bestemmer at klage skal gå til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som har truffet vedtaket om å avslå begjæring om opplysninger. I de fleste sakene som gjelder miljøopplysninger, vil det foreligge et slikt overordnet forvaltningsorgan. Imidlertid vil utvidelsen av offentlige organer etter § 11 medføre at dette ikke alltid følger direkte av forvaltningshierarkiet.

Fjerde ledd fastsetter på denne bakgrunn en særskilt tilpasning der det ikke finnes et nærmeste overordnet forvaltningsorgan. Avhengig av hvilken situasjon som foreligger etter § 11 første ledd bokstav b eller annet ledd, skal klage gå til det nærmeste forvaltningsorganet. Dette vil si det forvaltningsorganet som kontrollerer det offentlige organet, som har gitt oppdrag til det, som kontrollerer det organet som har gitt oppdrag til det, eller som har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven det offentlige organet tilbyr tjenester i medhold av. Klage skal alltid gå til et forvaltningsorgan.

Det vises ellers til kap. 19.4.

§ 24 Adgang til å ta betaling for miljøopplysninger

Det er ikke adgang til å kreve betaling for miljøopplysninger med mindre det følger av andre ledd.

Betaling kan kreves dersom kravet på opplysninger innebærer en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysninger for den kravet rettes mot, og opplysningene også er tilgjengelige i en annen form for opplysningssøkeren. Betalingen skal ikke overskride kostnadene ved å framskaffe opplysningene.

Betaling etter andre ledd skal være basert på en tilgjengelig oversikt over sats for betalingen og vilkår for å kreve vederlag.

Forskrifter etter offentlighetsloven § 8 skal også gjelde i forhold til utlevering av opplysninger etter denne loven.

Paragrafen gjelder adgangen til å ta betaling for miljøopplysninger både etter kapitlet om miljøopplysninger fra offentlige og private virksomheter og kapitlet om miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer.

Første ledd fastslår hovedregelen om at det ikke er adgang til å kreve betaling for miljøopplysninger.

Andre ledd fastsetter unntak fra hovedregelen om at betaling ikke kan kreves. Vilkåret er todelt. For det første er det et vilkår at kravet på opplysningene medfører en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling. I dette ligger at virksomheten eller det offentlige organet har et tidsforbruk eller utgifter til teknisk bearbeidelse eller annet som er av et visst omfang. Et eksempel er krav om opplysninger fra en rekke ulike utslippskilder med krav om opplysninger om utvikling over tid. Opplysningene er tilgjengelige, men det kreves omfattende søk i arkiver og sammenstilling av data for å gi en oversikt. Det

andre vilkåret er at opplysningene er tilgjengelige i en annen form for opplysningssøker. For eksempel vil dette kunne være ved at opplysningssøker får tilgang til tidligere saker uten nærmere sammenstilling eller bearbeidelse. Det sentrale er at der opplysningssøker har valget mellom miljøopplysninger i ikke-bearbeidet form og opplysninger i bearbeidet form, er det adgang til å ta betaling for bearbeidelsen dersom denne er vesentlig. Vesentligheten må sees i forhold til den innsatsen som kreves for å gjøre opplysningene tilgjengelige uten slik bearbeidelse. Andre ledd fastslår videre et øvre tak for adgangen til å ta betaling ved at det ikke kan tas fortjeneste. Betalingen skal maksimalt dekke kostnadene ved utarbeidelsen.

Tredje ledd setter som forutsetning for å kunne kreve betaling at en oversikt over satser for ulike typer miljøopplysninger er tilgjengelig. Dette vil kreve at virksomheten eller det offentlige organet på overordnet nivå i organisasjonen fastsetter en slik oversikt og gjør den tilgjengelig på egnet måte. Dersom slik oversikt ikke finnes, kan det ikke kreves betaling.

Fjerde ledd innebærer at det sikres samsvar mellom særregulering etter offentlighetsloven og loven om retten til miljøopplysninger.

Det vises ellers til kap. 18.

Kapittel 5. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 26 Endringer i andre lover

1. I lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester skal §§ 3b og 3c lyde:

§ 3b Allmennhetens rett til å kreve opplysninger

Enhver som krever opplysninger om forhold som nevnt nedenfor, skal få dem. Dette gjelder opplysninger om

- a) *produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre virkning som nevnt i § 1,*
- b) *hvilke komponenter eller egenskaper dette er,*
- c) *hvordan produktet må håndteres for å unngå virkning som nevnt i § 1,*
- d) *vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, dersom opplysningene er tilgjengelige, og*
- e) *hvem som er tilvirker eller importør av produktet.*

Opplysninger etter første ledd kan kreves fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produktet.

Den som mottar krav om opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, skal rette forespørsel til foregående salgslédd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

Virksomheter kan nekte å utlevere opplysninger etter første ledd dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger om produkter kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene eller de må beskyttes av hensyn til miljøet.

Opplysninger som nevnt i lov om retten til miljøopplysninger § 15 skal alltid utleveres.

For krav etter denne bestemmelsen gjelder reglene i lov om miljøopplysninger §§ 9, 10 og 24 om krav til hvordan opplysningene skal gis, om frister, avslag og begrunnelse og om adgang til å kreve betaling.

For klage på avslag om opplysninger gjelder regler som fastsettes eller godkjennes av Kongen.

Paragrafen er en presisering og utdyping av den generelle bestemmelsen om retten til å kreve opplysninger fra en virksomhet om forholdene ved den som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, jf. § 7, når det gjelder miljøpåvirkning av produkter.

Første ledd angir hva som skal omfattes av retten til å kreve miljøopplysninger om produkter. Bestemmelsen må sees i sammenheng med de eksisterende kunnskapspliktene etter produktkontrollen § 3, jf. § 1. Retten omfatter for det første etter bokstavene a-c opplysninger om produktets innhold og egenskaper som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, og om hvordan produktet skal brukes for å unngå slike virkninger. Begrepene helseskade og miljøforstyrrelse er brukt i produktkontrollen for øvrig og skal tolkes i tråd med disse bestemmelsene. Med helseskade menes således svekkelse av menneskers psykiske og fysiske helse, herunder akutte legemlige skader. Med begrepet miljøforstyrrelse menes forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy o.l. Det vil i noen tilfeller kunne være uklare grenser mellom helseskade og miljøforstyrrelse. Formålet er å framskaffe fullstendig informasjon om produktets virkninger på helse og miljø.

Uttrykket miljøforstyrrelse indikerer at ikke bare klare skadevirkninger dekkes, men også ulemper av forskjellig art. Det må imidlertid foreligge virkninger av et visst omfang og/eller en viss intensitet. Dette må fastlegges nærmere i det enkelte tilfellet.

Etter første ledd *bokstav d* omfattes også opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser av produktet under produksjon og distribusjon. Omfanget av opplysningsplikten er imidlertid begrenset til de opplysningene som er tilgjengelige for den kravet rettes mot. Det er altså ingen plikt for den aktuelle virksomheten til å ha kunnskap om slike forhold ut over det som følger av annet regelverk. I den grad produksjon og distribusjon skjer gjennom virksomheter som omfattes av § 7, vil det på dette grunnlag kunne kreves opplysninger om slike forhold uavhengig av om opplysningene er tilgjengelige eller ikke. Unntaket har derfor særlig betydning for opplysninger om miljøkonsekvenser av produksjon og distribusjon av produkter i utlandet.

Etter første ledd *bokstav e* omfattes også opplysninger om hvem som er produsent eller importør av produktet. Retten er en forutsetning for å kunne kreve opplysninger også fra disse aktørene. Et krav på slike opplysninger fritar ikke øvrige aktører fra sin selvstendige plikt til å gi opplysninger på forespørsel.

Andre ledd fastsetter at krav etter første ledd kan rettes mot ethvert ledd i omsetningskjeden. Bestemmelsen må sees i sammenheng med at det gjelder kunnskaps- og aktsomhetsplikt for hele omsetningskjeden etter dagens bestemmelser i produktkontrollen § 3.

Tredje ledd gjelder retten til opplysninger om vesentlige helseskader og miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet med-

fører, jf. § 3b første ledd bokstav d. Den som mottar et krav om opplysninger om vesentlige helseskader og miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet medfører, og som ikke har kunnskap om dette, har plikt til å rette en forespørsel til foregående salgsledd om dette. Det er ikke stilt formkrav til hvordan forespørselen skal rettes. Det bør imidlertid legges vekt på at det senere skal kunne verifiseres at forespørsel har vært rettet, og at forespørselen skjer på en måte som legger til rette for at de opplysningene som etterspørres, kan formidles på egnet måte.

Fjerde og femte ledd bestemmer når miljøopplysninger om produkter kan nektes utlevert. Bestemmelsene tilsvarer § 7 andre og tredje ledd. Det vises derfor til omtalen av § 7.

Sjette ledd sikrer at det gjelder de samme krav til håndteringen av kravet om opplysninger og adgang til å kreve betaling som for miljøopplysninger om virksomheter for øvrig, jf. kommentarer til de enkelte bestemmelsene.

Sjuende ledd gir hjemmel for å fastsette særskilte regler om klagebehandling. Bestemmelsen må sees i sammenheng med tilsvarende bestemmelse når det gjelder klage over avslag på krav om opplysninger fra enhver virksomhet, jf. § 23.

Det vises ellers til kap. 9.3.6.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich og Stueflaten, støtter ikke forslaget om at det skal kunne kreves opplysninger om produkters miljøvirkninger i produksjonsfasen, jf. første ledd bokstav d og tredje ledd. Det vises til begrunnelse under kap. 9.3.6.4.

§ 3c Informasjonsplikt

Tilvirker, importør, bearbeider og omsetter av produkter skal gi opplysninger som omfattes av § 3b, til etterfølgende salgsledd.

Paragrafen innebærer en plikt for tilvirker, importør, bearbeider og omsetter av produkter til aktivt å opplyse etterfølgende salgsledd i omsetningsskjeden. Opplysningsplikten gjelder de forholdene som omfattes av § 3b. Dette er en forutsetning for at den som krever opplysninger etter § 3b, skal kunne få disse raskt fra den som er nærmest til opplysnings søker. Aktiv opplysning er også en vesentlig forutsetning for at aktsomhetsplikten i produktkontrollloven § 3 skal kunne ivaretas.

Det gjelder ingen formkrav til hvordan opplysningene skal gis, men for at opplysningsplikten skal kunne anses oppfylt, må formen legges til rette for at produktkontrolllovens formål kan oppfylles. Det kan således ikke gis omfattende opplysninger muntlig dersom dette vil kunne medføre fare for at opplysninger blir villedende eller misvisende når de senere skal videreformidles.

2. I plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 skal § 33-13 lyde:

§ 33-13 Retten til å medvirke i beslutningsprosesser knyttet til omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser

Ved saker om omgjøring eller fornyet behandling av en konsesjon eller en tillatelse for tiltak eller aktiviteter som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og har en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

Ansvarlig myndighet kan gjøre unntak fra første ledd i saker som gjelder ubetydelige endringer i konsesjonen eller tillatelsen.

Kongen gir forskrift om den nærmere gjennomføringen av høringen.

Paragrafen stiller krav om å gjennomføre en offentlig høring i forbindelse med behandling av saker om omgjøring, eller fornyet behandling for tiltak eller aktiviteter som er av en slik størrelse at de må konsekvensutredes etter de øvrige reglene i plan- og bygningsloven kap. VII-a, dersom det er snakk om en ny tillatelse eller konsesjon.

Reglene vil ha praktisk betydning i de tilfellene hvor det er snakk om å gi ny konsesjon i tilfeller hvor konsesjonen er tidsbegrenset. Dette vil f.eks. gjelde saker etter energiloven, vassdragsreguleringsloven og atomenenergiloven. Også endringer av eksisterende konsesjoner omfattes.

Ifølge *andre ledd* kan ansvarlig myndighet gjøre unntak fra reglene i saker som gjelder ubetydelige endringer.

Første ledd oppstiller nærmere krav til høringen. Den skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Dette er en av forutsetningene for at allmennheten skal ha en reell mulighet for å komme med innspill. En annen forutsetning for reel påvirkningsmulighet er at allmennheten får tilgang til de relevante opplysningene i saken.

Tredje ledd gir Kongen hjemmel til å vedta forskrifter om den nærmere gjennomføringen av høringen. Ved utarbeidelsen av forskrifter må det sees hen til de kravene som finnes i Århus-konvensjonen art. 6.

Det vises ellers til kap. 12.3.5.2.

3. I lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) skal § 13 lyde:

§ 13 Offentlig høring

Ved saker som krever godkjenning etter denne loven, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før søknad blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og har en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

Paragrafen stiller krav om høring i saker om godkjenning av innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer. Kravene som stilles til høringsprosessen, er de samme som stilles i forslaget til ny § 33-13 i plan- og

bygningsloven. Det henvises nærmere til kommentarene til denne paragrafen.

Det vises ellers til kap. 12.3.5.2.

4. I lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) skal § 1 femte ledd lyde:

For retten til å kreve miljøopplysninger gjelder i tillegg lov av (.....) om retten til miljøopplysninger.

Bestemmelsen skal fremme at allmennheten gjøres kjent med at miljøopplysninger både kan kreves med hjemmel i offentlighetsloven og loven om retten til miljøopplysninger.

Særforslag fra utvalgets medlemmer Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth: Forslag til følgende endringer:

1. Lov om retten til miljøopplysninger § 2 andre ledd bør lyde:

For retten til å kreve opplysninger om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende virkning (ev. egenskaper) gjelder lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll av produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

2. Lov om retten til miljøopplysninger § 12 første ledd bør lyde:

Miljøopplysninger som foreligger hos offentlige organer, er offentlige, med mindre opplysningene er unntatt eller kan unntas i medhold av loven her, eller produktkontrollloven, for så vidt gjelder miljøopplysninger om produkter.

3. Lov om retten til miljøopplysninger § 15 bør lyde:

Opplysninger om følgende forhold skal alltid utleveres:

- a) *helseskadelige og miljøforstyrrende utslipp til miljøet*
- b) *forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved utslipp, og*
- c) *ulovlige inngrep eller ulovlige skader på naturmiljøet.*

4. Produktkontrollloven § 3b fjerde ledd bør lyde:

Virksomheter kan nekte å utlevere opplysninger etter første ledd dersom kravet er for generelt formulert eller er åpenbart urimelig. Miljøopplysninger om produkter kan også nektes utlevert dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene eller de må beskyttes av hensyn til miljøet. Opplysninger som nevnt i §11a skal alltid utleveres.

5. Produktkontrollloven § 11 femte ledd bør lyde:

Ved vurdering av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av bestemmelsen over, skal de miljø- og samfunnsmessige interesser som ivaretas ved å utlevere opplysningene, veies opp mot de interesser som ivaretas ved avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interesser veier tyngst, skal opplysningene utleveres uhindret av lovbestemt taushetsplikt.

6. Produktkontrollloven § 11a bør lyde:

§ 11a Opplysninger som alltid skal utleveres

Opplysninger om

- a) *produktets virkninger som nevnt i §1 og om nødvendig forklaring av årsaken til denne og*
- b) *forholdsregler for å hindre eller redusere virkning som nevnt i §1*

skal alltid kunne utleveres.

Mindretallets forslag om å flytte alle produktrelaterte bestemmelser fra utkastet til lov om retten til miljøopplysninger til produktkontrolloven, jf. mindretallets merknader i kap. 24, vil gjøre det nødvendig med justeringer i merknadene til de enkelte paragrafene. Disse er ikke innarbeidet i forslaget over.

Kapittel 27

Andre forslag

27.1 Forslag til endringer i forurensningslovens saksbehandlingsforskrift

Utvalget foreslår mindre endringer i §§ 9 og 10 i forskrift av 11. juli 1983 nr. 1328 om saksbehandlingen etter forurensningsloven:

§ 9 Vedtaket

Vedtaket skal treffes skriftlig. I saker som haster kan det i særlige tilfeller treffes muntlig vedtak. Hvis vedtaket er gitt muntlig, skal det så snart som mulig bekreftes skriftlig.

Samtidig med det skriftlige vedtaket eller skriftlig bekreftelse av muntlig vedtak, skal det gis en begrunnelse for avgjørelsen. Begrunnelsen skal

- vise til reglene vedtaket bygger på,
- gi en oversikt over de faktiske forholdene vedtaket bygger på, og
- gi en redegjørelse for de hovedhensynene som har vært avgjørende for vedtaket.

I saker med stor samfunnsmessig eller miljømessig betydning, skal det av begrunnelsen også framgå hvordan de innkomne uttalelsene har vært vurdert og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket.

§ 10. Underretning om vedtaket

Partene, berørte offentlige organer og interessegrupper skal ha skriftlig underretning om vedtaket. Når flere personer eller interessegrupper har avgitt felles uttalelse, er det tilstrekkelig at underretning gis til en representant for disse.

I saker av bred samfunnsinteresse kan offentlig kunngjøring i samsvar med § 5 tredje ledd benyttes i stedet for skriftlig underretning etter første ledd. Personer og interessegrupper som har uttalt seg tidligere under saksbehandlingen, og berørte offentlige organer skal likevel ha skriftlig underretning.

Underretningen skal gjengi grunnene for vedtaket, opplyse om klageadgang, klagefrist og den nærmere framgangsmåten ved klage, samt om partenes rett til å se saksdokumentene etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19. Kravene til underretning gjelder tilsvarende for kunngjøring av vedtaket.

27.2 Administrative forslag

Behandling av krav om miljøopplysninger i virksomhetsplanen

Det vil medføre en del arbeid for både private virksomheter og offentlige organer å svare på krav om miljøopplysninger og å utlevere opplysningene. Det å gi miljøopplysninger til allmennheten bør etter utvalgets syn imidlertid bli betraktet som en integrert del av enhver virksomhet. Ved å ta høyde for

dette arbeidet i selve virksomhetsplanleggingen, vil formidling av miljøopplysninger i større grad kunne oppnå den status. Når dette arbeidet kommer på toppen av annet arbeid, er det lett for at det blir sett på som en tilleggsbelastning og dermed blir nedprioritert.

Hvordan kommunisere retten til miljøopplysninger til allmennheten

Forslaget til lov om retten til miljøopplysninger gir allmennheten omfattende rettigheter. Den er ment å skulle brukes av enhver som ønsker miljøopplysninger. Det er derfor viktig at den er så lett tilgjengelig som mulig. Det er to sider ved tilgjengelighet. Selve lovteksten bør gjøres lett tilgjengelig for allmennheten. I tillegg til publisering på Internettsider, vil det å lage et særtrykk av loven som distribueres gratis, være aktuelle virkemidler.

Det å få tilgang til lovteksten innebærer ikke nødvendigvis at allmennheten får kunnskap om sine rettigheter. Selv om utvalget har forsøkt å gjøre loven så lett lesbar som mulig, er loven først og fremst et juridisk dokument – noe som preger språkføringen. Målet om å gjøre loven så kort som mulig medfører også at det kan være behov for å konferere forarbeidene eller andre rettskilder for å få god innsikt i lovens rettigheter. Det vil etter utvalgets mening derfor være behov for å lage en god veileder som kan utdype og forklare rettighetene som følger av loven. Veilederen må distribueres gratis.

Det er ikke bare loven om retten til miljøopplysninger som er relevant når den enkelte skal vurdere sin rett til å kreve miljøopplysninger. Særlig nær sammenheng er det mellom loven om retten til miljøopplysninger, offentlighetsloven og produktkontrollen § 3b. Offentlighetsloven fordi den også har regler om allmennhetens rett til å kreve opplysninger fra det offentlige, og fordi loven om retten til miljøopplysninger henviser til unntaksreglene i den. Produktkontrollen § 3b fordi den henviser til loven om retten til miljøopplysninger når det gjelder unntaks- og saksbehandlingsreglene. Dette innebærer at disse to reglene også bør gjengis og omtales i eventuelle særtrykk og veiledere.

En veileder til loven vil for øvrig kunne inneholde følgende elementer:

- En bakgrunn for prinsippet om retten til miljøopplysninger og en orientering om Grunnloven § 110 b og Århus-konvensjonen.
- En forklaring av reglene i loven om retten til miljøopplysninger med eksempler og en «bruksanvisning» for framsetting av krav om miljøopplysninger.
- En forklaring av produktkontrollen §§ 3b og 3c.
- En omtale av offentlighetsloven, og en forklaring av forholdet mellom den og loven om retten til miljøopplysninger.
- En orientering om retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser som finnes i sektorlovgivningen.

Det er mange regler som er relevante for allmennhetens rett til miljøopplysninger. En veileder bør imidlertid fokusere på bestemmelsene om retten til å kreve opplysninger. Disse bestemmelsene krever at allmennheten tar initiativ. Det er derfor viktig at allmennheten har kunnskap om dem. Det er ikke på samme måte nødvendig med inngående kunnskap om reglene som pålegger offentlige eller private aktører aktivt å formidle miljøopplysninger. Derfor vil

det være tilstrekkelig at en veileder bare gir en kort orientering om retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.

Det kan også være behov for å lage veiledere til de som er pliktige til å gi opplysninger etter loven, både private virksomheter og offentlige organer. Her kan det være formålstjenlig å lage veiledere som er rettet mot ulike målgrupper. Offentlige organers behov for veiledning vil trolig være et annet enn en privat virksomhets behov.

Del VII Del VII Vedlegg

Vedlegg 1

Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet

Partene i denne konvensjonen,

Som minner om prinsipp 1 i Stockholm-erklæringen om det menneskelige miljø,

Som også minner om prinsipp 10 i Rio-erklæringen om miljø og utvikling,

Som videre minner om Generalforsamlingens resolusjoner 37/7 av 28. oktober 1982 om Verdenscharteret for natur, og 45/94 av 14. desember 1990 om behovet for å sikre et sunt miljø som ivaretar folks trivsel,

Som minner om Det europeiske charteret om miljø og helse som ble vedtatt på den første Europa-konferansen om miljø og helse, arrangert av Verdens Helseorganisasjon i Frankfurt-am-Main, Tyskland, den 8. desember 1989,

Som bekrefter behovet for å beskytte, bevare og forbedre miljøets tilstand og for å sikre en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling,

Som erkjenner at tilstrekkelig beskyttelse av miljøet har betydning for menneskets trivsel og dets evne til å utøve grunnleggende menneskerettigheter, herunder retten til selve livet,

Som også erkjenner at ethvert menneske har rett til å leve i et miljø som er tilfredsstillende for hans eller hennes helse og trivsel, og har plikt til, både alene og sammen med andre, å beskytte og forbedre miljøet til beste for nålevende og framtidige generasjoner,

Som tar i betraktning at for å kunne hevde denne retten og oppfylle denne plikten, må borgerne ha tilgang til miljøinformasjon, ha rett til å delta i beslutningsprosesser og ha adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet, og som i denne forbindelse erkjenner at allmennheten kan trenge hjelp til å utøve sine rettigheter,

Som erkjenner at bedre tilgang til informasjon og allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser i miljøsammenheng vil fremme kvaliteten på og gjennomføringen av beslutninger, bidra til å øke folks bevissthet omkring miljøspørsmål, gi allmennheten mulighet til å gi uttrykk for sine bekymringer og gjøre det mulig for offentlige myndigheter å ta behørig hensyn til slike bekymringer,

Som tar sikte på å fremme ansvarlighet og åpenhet i beslutningsprosesser og styrke allmennhetens støtte til beslutninger som angår miljøet,

Som erkjenner ønsket om åpenhet i alle deler av den offentlige forvaltning, og som oppfordrer lovgivende forsamlinger til å anvende prinsippene i denne konvensjonen i sitt arbeide,

Som også erkjenner allmennhetens behov for å kjenne til hvordan man kan delta i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet, for å ha fri tilgang til dem og for å vite hvordan man bruker dem,

Som videre erkjenner betydningen av de respektive roller som enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og den private sektor kan spille for å beskytte miljøet,

Som ønsker å fremme utdanning på miljøområdet for å øke forståelsen av miljø og bærekraftig utvikling, samt stimulere til bred allmenn bevisstgjøring omkring og deltakelse i beslutninger som innvirker på miljøet og bærekraftig utvikling,

Som i denne sammenheng merker seg betydningen av å utnytte media og framtidens kommunikasjonsformer, enten i elektronisk eller annen form,

Som erkjenner betydningen av fullverdig integrering av miljøhensyn i offentlige myndigheters beslutningsprosesser og det derav følgende behovet for at offentlige myndigheter har korrekt, omfattende og oppdatert miljøinformasjon,

Som erkjenner at offentlige myndigheter forvalter miljøinformasjonen i allmennhetens interesse,

Som er opptatt av at allmennheten, herunder organisasjoner, har en reell adgang til klage og domstolsprøving, slik at deres legitime interesser blir ivaretatt og loven blir håndhevet,

Som merker seg betydningen av at forbrukerne gis tilstrekkelig produktinformasjon, slik at de er i stand til å treffe bevisste miljøvalg,

Som erkjenner allmennhetens bekymring ved utsetting av genetisk modifiserte organismer i miljøet og behovet for økt åpenhet og økt deltakelse av allmennheten i beslutningsprosesser på dette området,

Som er overbevist om at gjennomføringen av denne konvensjonen vil bidra til å styrke demokratiet i regionen som omfattes av FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE),

Som er seg bevisst den rollen ECE spiller i denne forbindelse, og som bl.a. minner om ECEs retningslinjer om tilgang til miljøinformasjon og allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet, som ble tiltrådt i ministererklæringen vedtatt på den tredje ministerkonferansen «Miljø for Europa» i Sofia, Bulgaria, den 25. oktober 1995,

Som husker de relevante bestemmelsene i Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger, vedtatt i Espoo, Finland, den 25. februar 1991, Konvensjon om grenseoverskridende virkninger av industriulykker og Konvensjon om beskyttelse og bruk av grenseoverskridende vassdrag og internasjonale innsjøer, begge utferdiget i Helsinki den 17. mars 1992 og andre regionale konvensjoner,

Som er klar over at vedtakelsen av denne konvensjonen vil bidra til ytterligere å styrke «Miljø for Europa»-prosessen og til resultatene av den fjerde ministerkonferansen i Århus, Danmark, i juni 1998,

Er blitt enige om følgende:

Artikkel 1

Målsetting

For å bidra til å beskytte retten ethvert menneske blant nålevende og framtidige generasjoner har til å leve i et miljø som er forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende, skal enhver part garantere rettighetene knyttet til tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjonen.

Artikkel 2*Definisjoner*

I denne konvensjonen skal:

1. «Part» betyr en kontraherende part til denne konvensjonen, med mindre noe annet er fastsatt i teksten,
2. «Offentlig myndighet» betyr:
 - a) offentlig myndighet på nasjonalt, regionalt og annet nivå;
 - b) fysiske eller juridiske personer som utfører offentlige forvaltningsfunksjoner i medhold av nasjonal lovgivning, herunder bestemte plikter, aktiviteter eller tjenester vedrørende miljøet;
 - c) enhver annen fysisk eller juridisk person som har offentlig ansvar eller funksjon, eller som tilbyr offentlige tjenester, vedrørende miljøet, som er underlagt kontroll av et organ eller en person som kommer inn under bokstav (a) eller (b) ovenfor;
 - d) institusjonene til enhver regional organisasjon for økonomisk integrasjon som nevnt i artikkel 17, og som er part i denne konvensjonen.

Denne definisjonen omfatter ikke dømmende eller lovgivende organer eller institusjoner;

3. «Miljøinformasjon» betyr enhver informasjon i skriftlig, visuell, lyd-, elektronisk eller annen form om:

- a) tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene;
- b) faktorer som stoffer, energi, støy og stråling, og aktiviteter eller tiltak, herunder administrative tiltak, miljøavtaler, strategier, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller kan påvirke miljøelementene innenfor rammen av bokstav (a) ovenfor, samt kost-/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet;
- c) tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, menneskers livsvilkår, kulturminner og byggekonstruksjoner, i den grad de er eller kan bli påvirket av tilstanden til miljøelementene eller, gjennom disse elementene, av faktorer, aktiviteter eller tiltak som nevnt i bokstav (b);

4. «Allmennheten» betyr en eller flere fysiske eller juridiske personer og i samsvar med nasjonal lovgivning eller praksis, deres foreninger, organisasjoner eller grupper;

5. «Den berørte del av allmennheten» betyr den del av allmennheten som er eller kan bli berørt av eller som har interesse i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet; i denne definisjonen skal frivillige organisasjoner som fremmer miljøvern og som oppfyller kravene i nasjonal lovgivning anses å ha slik interesse.

Artikkel 3*Generelle bestemmelser*

1. Enhver part skal treffe de nødvendige lovgivningstiltak, reguleringstiltak og andre tiltak, herunder tiltak som skal sikre samsvar mellom bestemmelser

som gjennomfører denne konvensjonens bestemmelser om informasjon, allmennhetens deltakelse og adgang til klage og domstolsprøving, samt passende håndhevingstiltak for å etablere og opprettholde en klar, åpen og konsekvent ramme for gjennomføringen av bestemmelsene i denne konvensjonen.

2. Enhver part skal etterstrebe å sikre at offentlige tjenestemenn og myndigheter bistår, veileder og tilrettelegger for allmennheten med hensyn til tilgang til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet.

3. Enhver part skal fremme miljørelatert utdanning og bevisstgjøring omkring miljøspørsmål blant allmennheten, spesielt om hvordan man skal få tilgang til informasjon, delta i beslutningsprosesser og få adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet.

4. Enhver part skal sørge for hensiktsmessig anerkjennelse av og støtte til foreninger, organisasjoner eller grupper som fremmer miljøvern, og sikre at dens nasjonale rettssystem er i samsvar med denne forpliktelsen.

5. Bestemmelsene i denne konvensjonen skal ikke innvirke på en parts rett til å opprettholde eller innføre tiltak som gir økt tilgang til informasjon, mer omfattende deltakelse av allmennheten i beslutningsprosesser og videre adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet enn de kravene som er fastsatt i denne konvensjonen.

6. Denne konvensjonen skal ikke innebære noen innskrenkninger i eksisterende rettigheter knyttet til tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet.

7. Enhver part skal fremme anvendelsen av denne konvensjonens prinsipper i internasjonale beslutningsprosesser på miljøområdet og innenfor rammen av internasjonale organisasjoner i saker vedrørende miljøet.

8. Enhver part skal sikre at personer som utøver sine rettigheter i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjonen ikke skal straffes, forfølges eller på noen måte plages på grunn av sitt engasjement. Denne bestemmelsen skal ikke innvirke på nasjonale domstolars myndighet til å idømme rimelige saksomkostninger i rettssaker.

9. Innenfor rammen av relevante bestemmelser i denne konvensjonen skal allmennheten ha tilgang til miljøinformasjon, ha muligheten til å delta i beslutningsprosesser og ha adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet uten diskriminering i forhold til statsborgerskap, nasjonalitet eller bopel, og hva juridiske personer angår, uten diskriminering i forhold til det sted hvor vedkommende har sitt registrerte hovedsete eller et reelt senter for sin virksomhet.

Artikkel 4

Tilgang til miljøinformasjon

1. I tråd med bestemmelsene i denne artikkelen skal enhver part sikre at offentlige myndigheter som svar på en begjæring om miljøinformasjon, gjør slik informasjon tilgjengelig for allmennheten innenfor rammen av nasjonal lovgivning, herunder, der hvor det begjæres om det, med forbehold for bokstav (b) nedenfor, kopier av den faktiske dokumentasjon som inneholder eller omfatter slik informasjon:

- a) uten at en bestemt interesse må påberopes;
- b) i den form som begjæres, med mindre:
 - i. det er rimelig for den offentlige myndighet å gjøre den tilgjengelig i en annen form, hvor det i så tilfelle skal gis en begrunnelse for hvorfor den er gjort tilgjengelig i vedkommende form; eller
 - ii. informasjonen allerede er allment tilgjengelig i en annen form.

2. Den miljøinformasjonen som er nevnt i nummer 1 ovenfor skal gjøres tilgjengelig hurtigst mulig og senest innen én måned etter at begjæringen er framsatt, med mindre informasjonsmengden og dens komplekse karakter berettiger en forlengelse av denne perioden inntil to måneder etter begjæringen. Søkeren skal underrettes om en eventuell forlengelse og om begrunnelsen for den.

3. En begjæring om miljøinformasjon kan avslås hvis:

- a) den offentlige myndighet som begjæringen rettes til, ikke innehar miljøinformasjonen det bes om;
- b) begjæringen er åpenbart urimelig eller for generelt formulert; eller
- c) begjæringen gjelder materiale som ikke er ferdig eller gjelder offentlige myndigheters interne kommunikasjon, der et slikt unntak er fastsatt i nasjonal lovgivning eller praksis, idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring.

4. En begjæring om miljøinformasjon kan avslås hvis offentliggjøring vil ha negative konsekvenser for:

- a) den fortrolige karakter av offentlige myndigheters saksbehandling, der fortroligheten er vernet i nasjonal lovgivning;
- b) internasjonale forbindelser, det nasjonale forsvar eller den allmenne sikkerhet;
- c) rettspleien, en persons mulighet til å få en rettferdig rettergang eller muligheten for offentlige myndigheter til å foreta en strafferettslig eller disiplinærmessig granskning;
- d) fortrolig næringslivs- eller industriinformasjon, der fortroligheten er vernet i nasjonal rett for å beskytte en legitim økonomisk interesse. Innenfor denne rammen skal informasjon om utslipp som er relevante for vern av miljøet offentliggjøres;
- e) immaterielle rettigheter;
- f) den fortrolige karakter av personlige data og/eller arkiver vedrørende en fysisk person, der vedkommende person ikke har samtykket til offentliggjøring av informasjonen og hvor fortroligheten er vernet i nasjonal rett;
- g) interessene til en tredjepart som har gitt den informasjonen som er begjært, uten at vedkommende part var underlagt eller kunne underlegges en rettslig plikt til å gjøre dette og vedkommende part ikke samtykker i frigivelsen av materialet; eller
- h) miljøet som informasjonen vedrører, som yngleplassene til sjeldne arter.

Ovennevnte grunner for avslag skal tolkes på en restriktiv måte, idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring og om den ønskede informasjonen gjelder miljøutslipp.

5. Dersom en offentlig myndighet ikke innehar den ønskede miljøinformasjonen, skal den offentlige myndighet uten opphold informere søkeren om hvilken offentlig myndighet man kan henvende seg til for å få den ønskede informasjonen, eller oversende begjæringen til vedkommende myndighet og underrette søkeren om dette.

6. Dersom informasjonen som er unntatt fra offentliggjøring i medhold av nummer 3 (c) og 4 ovenfor kan skilles ut uten at det berører fortroligheten knyttet til den unntatte informasjonen, skal enhver part sikre at offentlige myndigheter gjør resten av den ønskede miljøinformasjonen tilgjengelig.

7. Et avslag på en begjæringen skal skje skriftlig, dersom begjæringen ble framsatt skriftlig eller søkeren ber om det. Avslaget skal begrunnes, og det skal gis informasjon om adgangen til å få saken prøvet på ny i samsvar med artikkel 9. Avslaget skal gis hurtigst mulig og senest innen én måned, med mindre informasjonens komplekse karakter berettiger en forlengelse av denne fristen til to måneder etter begjæringen. Søkeren skal underrettes om en eventuell forlengelse og begrunnelsen for den.

8. Enhver part kan tillate at de offentlige myndigheter ilegger gebyr for å gi tilgang til informasjon, men et slikt gebyr skal ikke overstige et rimelig beløp. Offentlige myndigheter som har til hensikt å ilegge gebyr for tilgang til informasjon, skal gi søkerne en oversikt over hvilke gebyrer som kan bli ilagt. I oversikten skal man angi under hvilke omstendigheter man kan ilegges eller unntas fra gebyr og når tilgang på informasjon er betinget av at gebyret blir forhåndsinnbetalt.

Artikkel 5

Innsamling og spredning av miljøinformasjon

1. Enhver part skal sikre at:

- a) offentlige myndigheter innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner;
- b) obligatoriske ordninger opprettes, slik at det er en tilfredsstillende informasjonsstrøm til offentlige myndigheter om foreslåtte og eksisterende aktiviteter som kan ha vesentlige miljøvirkninger;
- c) i tilfelle av en nær forestående trussel mot menneskets helse eller miljøet, skal all informasjon som kan gjøre det mulig for allmennheten å treffe tiltak for å motvirke eller redusere skade som følger av trusselen og som offentlige myndigheter innehar, spres umiddelbart og uten opphold til de personer som kan bli berørt. Dette gjelder uavhengig av om denne trusselen er forårsaket av menneskeskapt virksomhet eller har naturlige årsaker;

2. Enhver part skal, innenfor rammen av nasjonal lovgivning, sikre at offentlige myndigheter gjør miljøinformasjon tilgjengelig for allmennheten på en åpen måte, og at det gis effektiv tilgang til miljøinformasjon, bl.a. ved å:

- a) framskaffe tilstrekkelig informasjon til allmennheten vedrørende typen og omfanget av den miljøinformasjonen som de relevante offentlige myndigheter har, de grunnleggende vilkårene og betingelsene for tilgangen til slik informasjon og hvordan man skal gå fram for å få informasjon;
- b) etablere og opprettholde praktiske ordninger som:
 - i. offentlig tilgjengelige lister, registre eller arkiver;

- ii. å kreve at offentlige tjenestemenn assisterer allmennheten når den søker tilgang til informasjon i medhold av denne konvensjonen; og
 - iii. identifikasjon av kontaktpunkter;
- c) gi tilgang til miljøinformasjon i lister, registre eller arkiver som nevnt i bokstav (b) (i) uten vederlag.

3. Enhver part skal sikre at miljøinformasjon i stadig større grad blir tilgjengelig i elektroniske databaser, som allmennheten har enkel tilgang til gjennom offentlige telenett. Informasjon som er tilgjengelig i denne formen bør innbefatte:

- a) tilstandsrapporter om miljøet, som nevnt i nummer 4 nedenfor;
- b) lovtekster om eller vedrørende miljøet;
- c) dersom det er hensiktsmessig, strategier, planer og programmer om eller vedrørende miljøet, samt miljøavtaler; og
- d) annen informasjon, i den grad slik tilgang til informasjon vil lette anvendelsen av nasjonalt regelverk som gjennomfører denne konvensjonen,

forutsatt at slik informasjon allerede er tilgjengelig i elektronisk form.

4. Enhver part skal med jevne mellomrom, som ikke overstiger tre eller fire år, utgi og spre en nasjonal tilstandsrapport om miljøet, herunder opplysninger om miljøkvalitet og opplysninger om press på miljøet.

5. Enhver part skal innenfor rammen av egen lovgivning treffe tiltak med det formål å spre, blant annet:

- a) lovgivning og strategidokumenter som dokumenter om strategier, politikk, programmer og handlingsplaner vedrørende miljøet, samt framdriftsrapporter om deres gjennomføring, utarbeidet på ulike forvaltningsnivåer;
- b) internasjonale traktater, konvensjoner og avtaler om miljøspørsmål; og
- c) andre viktige internasjonale dokumenter om miljøspørsmål, dersom dette er hensiktsmessig.

6. Enhver part skal oppmuntre aktører som har en vesentlig innvirkning på miljøet, til å informere allmennheten regelmessig om miljøvirkningene av deres aktiviteter og produkter, der hvor det er hensiktsmessig innenfor rammen av frivillig miljømerking eller miljørevisjonsordninger eller ved andre tiltak.

7. Enhver part skal:

- a) offentliggjøre faktiske opplysninger og analysev faktiske forhold som anses å være relevante og betydningsfulle for utformingen av viktige miljøpolitiske forslag;
- b) utgi, eller på annen måte gi tilgang til, tilgjengelig forklarende materiale om sitt samkvem med allmennheten i saker som faller innenfor rammen av denne konvensjonen; og
- c) i en hensiktsmessig form framskaffe informasjon om hvordan samtlige forvaltningsnivåer utøver offentlige funksjoner eller yter offentlige tjenester i saker vedrørende miljøet.

8. Enhver part skal utvikle mekanismer med sikte på å sikre at tilstrekkelig produktinformasjon gjøres tilgjengelig for allmennheten på en måte som gjør det mulig for forbrukerne å foreta bevisste miljøvalg.

9. Idet man tar hensyn til internasjonale prosesser der dette er hensiktsmessig, skal enhver part treffe tiltak for i stadig større grad å etablere et sammenhengende, landsomfattende system for forurensningsregnskap eller -registre på en strukturert, elektronisk og offentlig tilgjengelig database, bygget opp gjennom standardisert rapportering. Et slikt system kan omfatte tilførsel, utslipp og overføring av spesifiserte stoffer og produkter, herunder vann-, energi- og ressursbruk, fra en spesifisert rekke aktiviteter til miljøet og til stedlig og ikke-stedlig behandling og avfallsdeponier.

10. Ingenting i denne artikkelen kan berøre partenes rett til å avslå offentliggjøring av visse typer miljøinformasjon i samsvar med artikkel 4, nummer 3 og 4.

Artikkel 6

Allmennhetens deltakelse i beslutninger vedrørende bestemte aktiviteter

1. Enhver part

- a) skal anvende bestemmelsene i denne artikkel med hensyn til beslutninger om hvorvidt man skal tillate foreslåtte aktiviteter som er oppført i vedlegg I;
- b) skal i samsvar med nasjonal lovgivning også anvende bestemmelsene i denne artikkel på beslutninger om foreslåtte aktiviteter som ikke er oppført i vedlegg I, men som kan ha vesentlige miljøvirkninger. I dette henseende skal partene avgjøre om en foreslått aktivitet er underlagt disse bestemmelsene; og
- c) kan på ad hoc-basis, hvis det er foreskrevet i nasjonal lovgivning, beslutte at bestemmelsene i denne artikkel ikke skal gjelde for foreslåtte aktiviteter som tjener nasjonale forsvarsformål, hvis vedkommende part anser at en slik anvendelse ville kunne ha negative konsekvenser for disse formålene.

2. Den berørte del av allmennheten skal underrettes tidlig i en beslutningsprosess vedrørende miljøet, enten gjennom offentlig kunngjøring eller individuelt dersom dette er hensiktsmessig. Underrettingen skal skje i tide på en tilstrekkelig og effektiv måte og bl.a. inneholde informasjon om:

- a) den foreslåtte aktiviteten og søknaden som en beslutning vil bli basert på;
- b) den eventuelle beslutnings karakter eller utkastet til beslutning;
- c) den offentlige myndighet som har ansvaret for å treffe beslutning;
- d) den planlagte prosedyren, herunder om og når denne informasjonen kan framskaffes:
 - i. prosedyrens oppstart;
 - ii. allmennhetens muligheter for å delta;
 - iii. tidspunkt og sted for planlagte offentlige høringer;
 - iv. en angivelse av den offentlige myndighet som man kan henvende seg til for å få relevant informasjon og av hvor relevant informasjon er utlagt til offentlig ettersyn;
 - v. en angivelse av den relevante offentlige myndighet eller ethvert annet offentlig organ som kommentarer eller spørsmål kan sendes til, og en

- vi. tidsplan for oversendelse av kommentarer eller spørsmål; og
 - vi. en angivelse av hvilken miljøinformasjon relevant for den foreslåtte aktiviteten som er tilgjengelig; og
- e) det faktum at aktiviteten er underlagt en nasjonal eller grenseoverskridende miljøkonsekvensutredning.

3. Prosedyrene for allmennhetens deltakelse skal innbefatte rimelige tidsrammer for de ulike fasene, slik at man beregner tilstrekkelig tid til informering av allmennheten i samsvar med nummer 2 ovenfor, og slik at allmennheten kan forberede seg og delta effektivt i den miljørelaterte beslutningsprosessen.

4. Enhver part skal muliggjøre allmennhetens deltakelse på et tidlig tidspunkt, når alle alternativer er åpne og allmennhetens deltakelse kan skje på en effektiv måte.

5. Enhver part bør, der det er hensiktsmessig, oppmuntre framtidige søkere til å identifisere den berørte del av allmennheten, delta i diskusjoner og gi informasjon om målet med søknaden, før de søker om tillatelse.

6. Enhver part skal kreve at de kompetente offentlige myndigheter, etter begjæring dersom det er påkrevd etter nasjonal lovgivning, gir den berørte del av allmennheten tilgang til å granske, vederlagsfritt og så snart den blir tilgjengelig, all foreliggende informasjon på det tidspunktet den allmenne beslutningsprosessen finner sted, uten at det berører partenes rett til å avslå offentliggjøring av visse opplysninger i samsvar med artikkel 4, nummer 3 og 4. Den relevante informasjonen skal i det minste og uten å berøre bestemmelsene i artikkel 4, innbefatte:

- a) en beskrivelse av stedet og de fysiske og tekniske kjennetegn ved den foreslåtte aktivitet, herunder en beregning av forventede avfallsstoffer og utslipp;
- b) en beskrivelse av de vesentlige miljøvirkningene av den foreslåtte aktiviteten;
- c) en beskrivelse av de planlagte tiltak for å motvirke og/eller redusere virkningene, herunder utslipp;
- d) et ikke-teknisk sammendrag av ovennevnte;
- e) en oversikt over de viktigste alternativene som søkeren har undersøkt; og
- f) i samsvar med nasjonal lovgivning, de viktigste rapporter og råd som er gitt til den offentlige myndighet på det tidspunktet den berørte del av allmennheten skal være informert i samsvar med nummer 2 ovenfor.

7. Prosedyrene for allmennhetens deltakelse skal gjøre det mulig for allmennheten å framlegge skriftlig eller, dersom det er hensiktsmessig, under en offentlig høring eller i forbindelse med en henvendelse til søkeren, eventuelle kommentarer, opplysninger, analyser eller synspunkter som vedkommende anser som relevant i forhold til den foreslåtte aktiviteten.

8. Enhver part skal sikre at det i beslutningen tas behørig hensyn til resultatet av allmennhetens deltakelse.

9. Enhver part skal når beslutningen er truffet av den offentlige myndighet, sikre at allmennheten umiddelbart blir informert om beslutningen i samsvar med egnede prosedyrer. Enhver part skal gi allmennheten tilgang til

teksten i beslutningen, samt til de premisser og hensyn som beslutningen er basert på.

10. Enhver part skal når en offentlig myndighet på ny vurderer eller oppdaterer de driftsmessige betingelsene for en aktivitet som er nevnt i nummer 1, sikre at bestemmelsene i nummer 2 til 9 i denne artikkel kommer til anvendelse mutatis mutandis og der det er hensiktsmessig.

11. Enhver part skal innenfor rammen av nasjonal lovgivning, i den grad det er praktisk mulig og hensiktsmessig, anvende bestemmelsene i denne artikkel på beslutninger som angår tillatelse til utsetting av genetisk modifiserte organismer i miljøet.

Artikkel 7

Allmennehetens deltakelse i forbindelse med planer, programmer og strategier vedrørende miljø

Enhver part skal etablere egnede praktiske og/eller andre ordninger slik at allmennheten kan delta i utarbeidelsen av planer og programmer vedrørende miljøet, innenfor en åpen og rettferdig ramme og etter at allmennheten har fått den nødvendige informasjon. Innenfor denne rammen skal artikkel 6, nummer 3, 4 og 8 gjelde. Den del av allmennheten som kan delta, skal identifiseres av den relevante offentlige myndighet, idet man tar hensyn til målsettingene i denne konvensjonen. I den grad det er hensiktsmessig skal enhver part bestrebe seg på å legge forholdene til rette for allmennhetens deltakelse i utarbeidelsen av strategier vedrørende miljøet.

Artikkel 8

Allmennhetens deltakelse ved utarbeidelse av forskrifter og/eller generelle, rettslig bindende regler

Enhver part skal arbeide for å fremme effektiv deltakelse av allmennheten på et egnet stadium, mens alternativer fremdeles er åpne, under offentlige myndigheters utarbeidelse av forskrifter og andre generelle, rettslig bindende regler som kan ha vesentlige miljøvirkninger. I denne forbindelse bør følgende tiltak treffes:

- a) det bør fastsettes tidsrammer som gir rom for effektiv deltakelse;
- b) utkast til regler bør offentliggjøres eller gjøres allment tilgjengelig på annen måte; og
- c) allmennheten bør få anledning til å gi kommentarer, enten direkte eller gjennom representative konsultasjonsorganer.

Det skal i størst mulig grad tas hensyn til resultatet av allmennhetens deltakelse.

Artikkel 9

Adgang til overprøving

1. Enhver part skal innenfor rammen av sin nasjonale lovgivning sikre at enhver som mener å ha fått sin begjæring om informasjon i medhold av artikkel 4 oversett, helt eller delvis feilaktig avvist, utilstrekkelig besvart eller på annen måte ikke fått begjæringen behandlet i samsvar med bestemmelsene i vedkommende artikkel, har adgang til overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ etablert ved lov.

I de tilfeller hvor en part bestemmer at en slik prøving kan foretas av en domstol, skal vedkommende person også sikres tilgang til en rask, lovbestemt prosedyre, som er vederlagsfri eller forbundet med lave kostnader, der saken kan bli gjenstand for fornyet vurdering av en offentlig myndighet eller prøving av et uavhengig og upartisk organ som ikke er en domstol.

Endelige beslutninger i medhold av dette nummer skal være bindende for den offentlige myndighet som innehar informasjonen. Det skal gis skriftlig begrunnelse, i det minste dersom tilgangen til informasjon blir avslått i medhold av dette nummer.

2. Enhver part skal innenfor rammen av sin nasjonale lovgivning, sikre at de berørte deler av allmennheten

- a) som har tilstrekkelig interesse, eller alternativt
- b) som hevder å ha fått svekket en rettighet, der en parts forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler oppstiller et slikt vilkår,

har tilgang til en overprøvningsprosedyre for en domstol og/eller et annet uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov, for å bestride den materielle og prosessuelle lovligheten av enhver beslutning, handling eller unnløstelse regulert i artikkel 6, samt i andre relevante bestemmelser i denne konvensjonen der dette er fastsatt i nasjonal lovgivning og uten at det berører nummer 3 nedenfor.

Fastsettelse av hva som utgjør en tilstrekkelig interesse og svekkelse av en rettighet skal skje i samsvar med kravene i nasjonal lovgivning og i samsvar med målsettingen om å gi den berørte del av allmennheten vid adgang til overprøving innenfor rammen av denne konvensjonen. I denne forbindelse skal interessen til enhver frivillig organisasjon som oppfyller kravene nevnt i artikkel 2 nummer 5, anses å være tilstrekkelig i medhold av bokstav (a) ovenfor. Slike organisasjoner skal også anses å ha rettigheter som kan bli svekket i medhold av bokstav (b) ovenfor.

Bestemmelsene i dette nummer skal ikke utelukke muligheten for en foreløpig overprøving av en administrativ myndighet, og skal ikke innvirke på krav om at man må ha uttømt de administrative overprøvningsordninger før man kan gå til rettslig overprøving, der slike krav følger av nasjonal lovgivning.

3. I tillegg, og uten å berøre prosedyrene for prøving av saken som nevnt i nummer 1 og 2 ovenfor, skal enhver part sikre at allmennheten, der den oppfyller eventuelle kriterier fastsatt i nasjonal lovgivning, har tilgang til administrative eller rettslige prosedyrer for å bestride handlinger og unnløstelser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i nasjonal lovgivning vedrørende miljø.

4. I tillegg, og uten å berøre nummer 1 ovenfor, skal prosedyrene nevnt i nummer 1, 2 og 3 ovenfor sikre tilfredsstillende og effektive virkemidler, herunder midlertidige forføyninger når dette kan være påkrevet, som skal være rettfærdige, komme til rett tid og ikke være uoverkommelig dyre. Avgjørelser i medhold av denne artikkel skal formidles eller nedtegnes skriftlig. Avgjørelser truffet av domstoler, og av andre organer når det er mulig, skal være allment tilgjengelige.

5. For å fremme den effektive gjennomføringen av bestemmelsene i denne artikkel, skal enhver part sikre at allmennheten gis informasjon om tilgang til administrative og rettslige overprøvningsprosedyrer, og skal vurdere å opprette hensiktsmessige hjelpemekanismer for å fjerne eller redusere økonomiske og andre hindringer som står i veien for adgang til overprøving.

Artikkel 10

Partsmøter

1. Det første partsmøtet skal holdes senest ett år etter den dato konvensjonen trådte i kraft. Deretter skal det holdes et ordinært partsmøte minst hvert annet år, med mindre partene bestemmer noe annet, eller som følge av skriftlig anmodning fra en part, forutsatt at nevnte anmodning innen seks måneder etter at den ble meddelt alle parter av eksekutivsekretæren for FNs økonomiske kommisjon for Europa, har fått støtte fra minst en tredjedel av partene.

2. På møtene skal partene føre kontinuerlig tilsyn med gjennomføringen av denne konvensjonen på grunnlag av regelmessig rapportering fra partene, og skal i denne forbindelse:

- a) gjennomgå strategier for og de lovmessige og metodiske tilnæringsmåter til tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet, med sikte på å forbedre dem ytterligere;
- b) utveksle informasjon om de erfaringer som er gjort i forbindelse med slutting og gjennomføring av bilaterale og multilaterale avtaler eller andre ordninger som har relevans for denne konvensjonens formål, og som en eller flere av partene har sluttet seg til;
- c) der det er mulig, benytte tjenestene til relevante ECE-organer og andre kompetente internasjonale organer og bestemte komiteer i alle anliggender som angår oppfyllelsen av denne konvensjonens formål;
- d) opprette ethvert underordnet organ som anses nødvendig;
- e) der det er nødvendig, utarbeide protokoller til denne konvensjonen;
- f) vurdere og vedta forslag til endringer i denne konvensjonen i samsvar med bestemmelsene i artikkel 14;
- g) vurdere og treffe eventuelle tilleggstiltak som måtte være påkrevd for å oppfylle formålene i denne konvensjonen;
- h) på det første møtet, vurdere og ved konsensus vedta en forretningsorden for sine møter og møtene til underordnede organer;
- i) på det første møtet, gjennomgå erfaringene med å gjennomføre bestemmelsene i artikkel 5, nummer 9, og vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å videreutvikle systemet nevnt i vedkommende nummer, idet man tar hensyn til internasjonale prosesser og den internasjonale utvikling, herunder utarbeidelsen av et egnet instrument vedrørende utslippsregistre, som kan inntas som vedlegg til denne konvensjonen.

3. Partsmøtet kan om nødvendig vurdere opprettelse av finansielle ordninger, dersom det er enighet om det.

4. De forente nasjoner, dets særskilte organer og Det internasjonale atomenergibyrå, samt enhver stat eller regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon som i medhold av artikkel 17 har rett til å undertegne denne konvensjonen, men som ikke er part i konvensjonen, og enhver mellomstatlig

organisasjon som er kvalifisert innen de områder som omfattes av konvensjonen, skal ha rett til å delta som observatører på partsmøtene.

5. Enhver frivillig organisasjon, som er kvalifisert innen de områder som omfattes av konvensjonen, og som har underrettet eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa om sitt ønske om å være representert på et partsmøte, skal ha rett til å delta som observatør, med mindre minst en tredjedel av de tilstedeværende partene kommer med innsigelser.

6. I forbindelse med nummer 4 og 5 ovenfor, skal forretningsordenen nevnt i nummer 2 (h) fastsette praktiske ordninger for opptaksprosedyre og andre relevante vilkår.

Artikkel 11

Stemmerett

1. Med unntak av det som er fastsatt i nummer 2 i denne artikkel, skal enhver part ha én stemme.

2. Regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon skal i saker som ligger innenfor deres kompetanseområde utøve sin rett til å stemme med det antall stemmer som tilsvarer antallet medlemsstater som er parter i denne konvensjonen. Slike organisasjoner skal ikke utøve sin stemmerett, dersom medlemsstatene utøver sin rett og vice versa.

Artikkel 12

Sekretariat

Eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa skal utføre følgende sekretariatfunksjoner:

- a) innkalling til og forberedelse av partsmøter;
- b) utsendelse til partene av rapporter og annen informasjon som er mottatt i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjonen;
- c) andre funksjoner som partene måtte bestemme.

Artikkel 13

Vedlegg

Vedleggene til denne konvensjonen skal utgjøre en integrert del av konvensjonen.

Artikkel 14

Endringer i konvensjonen

1. Enhver part kan foreslå endringer i denne konvensjonen.

2. Teksten til enhver foreslått endring i denne konvensjonen skal framlegges skriftlig for eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa, som skal meddele den videre til alle parter senest nitti dager før partsmøtet der endringen foreslås vedtatt.

3. Partene skal gjøre alle bestrebelser for å oppnå konsensus om enhver foreslått endring i denne konvensjonen. Dersom alle forsøk på å oppnå konsensus er uttømt og enighet ikke er oppnådd, skal endringen som en siste utvei vedtas med et flertall på tre fjerdedeler av de parter som er til stede og som avgir stemme på møtet.

4. Endringer i denne konvensjonen som er vedtatt i samsvar med nummer 3 i denne artikkelen, skal depositaren sende samtlige parter for ratifikasjon,

godkjenning eller vedtakelse. Endringer i denne konvensjonen, unntatt endringer i vedlegg, skal tre i kraft for de parter som har ratifisert, godkjent eller vedtatt dem på den nittiende dag etter den dato depositaren har mottatt underretning om ratifikasjon, godkjenning eller vedtakelse fra minst tre fjerdedeler av disse partene. Deretter skal endringene tre i kraft for enhver annen part på den nittiende dag etter at vedkommende part deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennings- eller vedtakelsesdokument for endringene.

5. Enhver part som ikke kan godkjenne en endring i et vedlegg til denne konvensjonen, skal underrette depositaren skriftlig om dette innen tolv måneder etter at endringen er meddelt. Depositaren skal straks underrette alle parter om at en slik underretning er mottatt. En part kan til enhver tid erstatte den foregående underretningen med en aksept av endringen, og ved deponering av et akseptdokument hos depositaren skal endringene i et slikt vedlegg tre i kraft for vedkommende part.

6. Ved utløpet av tolv månedersperioden fra datoen for depositarens meddelelse som nevnt i nummer 4, skal en endring i et vedlegg tre i kraft for de partene som ikke har gitt underretning til depositaren i samsvar med bestemmelsene i nummer 5 ovenfor, forutsatt at ikke mer enn en tredjedel av partene har gitt slik underretning.

7. I denne artikkel skal «de partene som er til stede og som avgir stemme» bety de partene som er til stede og som avgir en bekreftende eller benektende stemme.

Artikkel 15

Tilsyn med partenes etterlevelse av konvensjonen

Partsmøtet skal på grunnlag av konsensus opprette frivillige ordninger av ikke-konfronterende, ikke-rettslig og konsultativ art for å føre tilsyn med om bestemmelsene i denne konvensjonen blir etterlevd. Disse ordningene skal på en hensiktsmessig måte involvere allmennheten, og kan omfatte muligheten for å vurdere henvendelser fra borgerne i saker som vedrører denne konvensjonen.

Artikkel 16

Bileggelse av tvister

1. Hvis det oppstår en tvist mellom to eller flere parter om fortolkning eller anvendelse av denne konvensjonen, skal de prøve å finne en løsning gjennom forhandlinger eller ved en annen framgangsmåte for bileggelse av tvister som partene i tvisten kan godta.

2. Ved undertegning, ratifikasjon, vedtakelse, godkjenning av eller tiltredelse til denne konvensjonen, eller på et hvilket som helst tidspunkt deretter, kan en part gi en skriftlig erklæring til depositaren om at vedkommende part, i en tvist som ikke er løst i samsvar med nummer 1 ovenfor, godtar en eller begge av de etterfølgende framgangsmåter for bileggelse av tvister som bindende for seg i forhold til enhver part som forplikter seg tilsvarende:

- a) tvisten bringes inn for Den internasjonale domstol;
- b) voldgift i samsvar med prosedyren som er fastsatt i vedlegg II.

3. Hvis partene i tvisten har godtatt begge framgangsmåtene for bileggelse av tvister som nevnt i nummer 2 i denne artikkel, skal tvisten bringes inn for Den internasjonale domstolen, med mindre partene blir enige om noe annet.

Artikkel 17

Undertegning

Denne konvensjonen skal være åpen for undertegning i Århus (Danmark) den 25. juni 1998, og deretter ved FNs hovedkvarter i New York fram til 21. desember 1998, av stater som er medlem av FNs økonomiske kommisjon for Europa, samt stater som har konsultasjonsstatus hos FNs økonomiske kommisjon for Europa i medhold av nummer 8 og 11 i Det økonomiske og sosiale råds Resolusjon 36 (IV) av 28. mars 1947 og av regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon som består av suverene medlemsstater i FNs økonomiske kommisjon for Europa, som medlemsstatene har overført kompetanse til i saker som reguleres av denne konvensjonen, herunder kompetansen til å inngå avtaler vedrørende slike saker.

Artikkel 18

Depositar

FNs generalsekretær skal fungere som depositar for denne konvensjonen.

Artikkel 19

Ratifikasjon, vedtakelse, godkjenning og tiltredelse

1. Denne konvensjonen skal kunne ratifiseres, vedtas eller godkjennes av signatarstatene og regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon.

2. Denne konvensjonen skal være åpen for tiltredelse fra 22. desember 1998 av stater og regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon som nevnt i artikkel 17.

3. Enhver annen stat, som ikke er nevnt i nummer 2 ovenfor, som er medlem av De forente nasjoner kan tiltre konvensjonen etter godkjenning av partsmøtet.

4. Enhver organisasjon som nevnt i artikkel 17 som blir part i denne konvensjonen uten at noen av dens medlemsstater er part, skal være bundet av alle forpliktelsene etter denne konvensjonen. Hvis én eller flere av organisasjonens medlemsstater er parter i denne konvensjonen, skal organisasjonen og dens medlemsstater bli enige om sitt innbyrdes ansvar for å oppfylle de forpliktelser konvensjonen pålegger dem. I slike tilfeller skal organisasjonen og dens medlemsstater ikke samtidig kunne utøve rettigheter i medhold av denne konvensjonen.

5. I sine ratifikasjons-, vedtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumenter skal de regionale organisasjonene for økonomisk integrasjon som nevnt i artikkel 17 tilkjennegi rekkevidden av sin kompetanse i anliggender som styres av denne konvensjonen. Disse organisasjonene skal også underrette depositaren om enhver vesentlig endring i rekkevidden av deres kompetanse.

Artikkel 20*Ikrafttreden*

1. Denne konvensjonen skal tre i kraft på den nittiende dag etter datoen for deponering av det sekstende ratifikasjons-, vedtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet.

2. I forbindelse med nummer 1 ovenfor skal ethvert dokument deponert av en regional organisasjon for økonomisk integrasjon ikke regnes i tillegg til de som er deponert av medlemsstatene i denne organisasjonen.

3. For enhver stat eller organisasjon som nevnt i artikkel 17 som ratifiserer, vedtar eller godkjenner denne konvensjonen eller tiltrer den etter deponering av det sekstende ratifikasjons-, vedtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet, skal konvensjonen tre i kraft på den nittiende dag etter datoen for deponering av vedkommende stats eller organisasjons ratifikasjons-, vedtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument.

Artikkel 21*Uttreden*

Enhver part kan etter tre år fra den dato konvensjonen trådte i kraft for vedkommende part når som helst tre ut av konvensjonen ved å gi depositaren skriftlig meddelelse om dette. Enhver slik uttreden skal tre i kraft på den nittiende dag etter den dato meddelelsen ble mottatt av depositaren.

Artikkel 22*Autentiske tekster*

Originalen til denne konvensjonen, der den engelske, franske og russiske teksten har samme gyldighet, skal deponeres hos FNs generalsekretær.

TIL BEKREFTELSE HERAV har de undertegnede, som har fått behørig fullmakt til det, undertegnet denne konvensjonen.

UTFERDIGET i Århus (Danmark) den 25. juni 1998.

Vedlegg I

Liste over aktiviteter som nevnt i artikkel 6, nummer 1 (a)

1. Energisektor:

- Mineralolje og gassraffinerier;
- Anlegg for omdanning til gass- og væskeform;
- Varmekraftverk og andre forbrenningsanlegg med en varmetilførsel på 50 megawatt (MW) eller mer;
- Koksverk;
- Kjernekraftverk og andre kjernereaktorer, herunder avvikling eller nedlegging av slike kraftverk eller reaktorer 1/ (med unntak av forskningsanlegg for produksjon og omdanning av spaltbare og fertile stoffer der maksimal kraft ikke overstiger 1 kW vedvarende varmemengde);
- Anlegg for behandling av bestrålt kjernebrensel;
- Anlegg beregnet:
 - på produksjon eller anriking av kjernebrensel;
 - på bearbeiding av bestrålt kjernebrensel eller avfall med høy radioaktivitet;
 - på disponering av bestrålt kjernebrensel;
 - utelukkende på disponering av radioaktivt avfall;

- utelukkende på lagring (planlagt å vare mer enn ti år) av bestrålt kjernebrensel eller radioaktivt avfall på et annet sted enn produksjonsstedet.

2. Produksjon og bearbeiding av metaller:

-
- Anlegg for røsting og sintring av malm, herunder sulfidmalm;
- Anlegg for produksjon av råjern eller stål (første- eller andregangs smelting) med tilhørende utstyr for kontinuerlig støping med en kapasitet på over 2,5 tonn per time;
- Anlegg for bearbeiding av jernholdige metaller ved hjelp av:
 - i. varmvalsing med en kapasitet på over 20 tonn råstål per. time;
 - ii. smiing med hammere med en slagenergi på over 50 kilojoule per hammer når den anvendte varmemytelse er på over 20 MW;
 - iii. påføring av beskyttelseslag av smeltet metall med en mating på over 2 tonn råstål per time;
- Jern- og stålstøperier med en produksjonskapasitet på over 20 tonn per dag;
- Anlegg:
 - i. for produksjon av ikke-jernholdige metaller fra malm, konsentrater eller sekundærråstoffer ved hjelp av metallurgiske, kjemiske eller elektrolytiske prosesser;
 - ii. for smelting av ikke-jernholdige metaller, medregnet legering, herunder gjenvinningsprodukter, (raffinering, støping) med en smeltekapasitet på over 4 tonn per dag for bly og kadmium eller 20 tonn per dag for alle andre metaller;
- Anlegg for overflatebehandling av metaller og plast ved hjelp av en elektrolytisk eller kjemisk prosess når de anvendte karene har et volum på over 30 m³.

3. Industri for ikke-metalliske mineralprodukter:

- Anlegg for produksjon av sementklinker i roterovner med en produksjonskapasitet på over 500 tonn per dag eller av kalk i roterovner med en produksjonskapasitet på over 50 tonn per dag eller i andre ovnstyper med en produksjonskapasitet på over 50 tonn per dag;
- Anlegg for produksjon av asbest og framstilling av asbestbaserte produkter;
- Anlegg for produksjon av glass, medregnet glassfiber, med en smeltekapasitet på over 20 tonn per dag;
- Anlegg for smelting av mineralske stoffer, medregnet produksjon av mineralfibrer, med en smeltekapasitet på over 20 tonn per dag;
- Anlegg for produksjon av keramiske produkter ved brenning, særlig takstein, murstein, ildfast stein, fliser, steintøy eller porselen, med en produksjonskapasitet på over 75 tonn per dag og/eller en ovnskapasitet på over 4 m³ og en innsettingstetthet på over 300 kg/m³ i hver ovn.

4. Kjemisk industri: Med produksjon innen virksomhetskategoriene i dette avsnittet menes produksjon i industriell målestokk ved hjelp av kjemiske reaksjoner av stoffene eller gruppene av stoffer oppført i bokstavene (a) til (g):

- a) Kjemiske anlegg for framstilling av organiske basiskjemikalier som:
 - i. hydrokarboner (lineære eller sykliske, mettede eller umettede, alifatiske eller aromatiske);
 - ii. oksygenholdige hydrokarboner som alkoholer, aldehyder, ketoner, karboksylsyrer, estere, acetater, etere, peroksider, epoksymateriale;
 - iii. svovelholdige hydrokarboner;
 - iv. nitrogenholdige hydrokarboner som aminer, amider, nitrøse forbindelser, nitro- eller nitratforbindelser, nitriler, cyanater, isocyanater;
 - v. fosforholdige hydrokarboner;
 - vi. halogenholdige hydrokarboner;
 - vii. metallorganiske forbindelser;
 - viii. basisplastmaterialer (polymerer, kunstfibrer, cellulosebaserte fibrer);
 - ix. syntetisk gummi;
 - x. fargestoffer og pigmenter;
 - xi. overflateaktive stoffer og tensider;
- b) Kjemiske anlegg for produksjon av uorganiske basiskjemikalier som:
 - i. gasser som ammoniakk, klor eller hydrogenklorid, fluor eller hydrogenfluorid, karbonoksider, svovelforbindelser, nitrogenoksider, hydrogen, svoveldioksid, karbonylklorid;
 - ii. syrer som kromsyre, flussyre, fosforsyre, salpetersyre, saltsyre, svovelsyre, oleum, svovelsyring;
 - iii. baser som ammoniumhydroksid, kaliumhydroksid, natriumhydroksid;
 - iv. salter som ammoniumklorid, kaliumklorat, kaliumkarbonat, natriumkarbonat, perborat, sølvnitrat;
 - v. ikke-metaller, metalloksider eller andre uorganiske forbindelser som kalsiumkarbid, silisium, silisiumkarbid;
- c) Kjemiske anlegg for produksjon av fosfor-, nitrogen- eller kaliumgjødsel (ren eller sammensatt gjødsel);
- d) Kjemiske anlegg for produksjon av basisprodukter for plantevernmidler samt biocider;
- e) Anlegg som benytter en kjemisk eller biologisk metode for produksjon av farmasøytiske basisprodukter;
- f) Kjemiske anlegg for produksjon av sprengstoff;
- g) Kjemiske anlegg der kjemiske eller biologiske prosesser brukes til produksjon av proteinholdige tilsetningsstoffer til næringsmidler, gjæringsstoffer og andre proteinholdige stoffer.

5. Avfallshåndtering:

- Anlegg for forbrenning, gjenvinning, kjemisk behandling eller deponering av farlig avfall;
- Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall med en kapasitet på over 3 tonn per time;
- Anlegg for disponering av ufarlig avfall med en kapasitet på over 50 tonn

- per dag;
- Fyllplasser som mottar over 10 tonn per dag, eller som har en samlet kapasitet på over 25 000 tonn, med unntak av fyllplasser for inert avfall.
6. Renseanlegg for avløpsvann med en kapasitet på over 150 000 befolkningsekvivalenter.
7. Industrianlegg for produksjon av:
- a) papirmasse fra tre eller andre fibermaterialer;
 - b) papir og papp med en produksjonskapasitet på over 20 tonn per dag.
- 8.
- a) Bygging av jernbanelinjer for fjerntrafikk samt lufthavner 2/ med rullebane på 2 100 m eller lengre;
 - b) Bygging av motorveier og motorgater; 3/
 - c) Bygging av nye veier med minst fire kjørefelt eller utretting og/eller utvidelse av en eksisterende vei med høyst to kjørefelt med henblikk på bygging av minst fire kjørefelt dersom en slik ny vei eller utrettet og/eller utvidet del av en vei har en ubrutt lengde på minst 10 km.
- 9.
- a) Innlands vannveier og havner for trafikk på innlands vannveier der skip på over 1 350 tonn kan anløpe;
 - b) Handelshavner, laste- og lossekaier tilknyttet landbaserte havner og forhavner (med unntak av fergekaier) der skip på over 1 350 tonn kan anløpe.
10. Anlegg for oppsamling eller kunstig infiltrasjon for gjenoppbygging av grunnvann der den mengden vann som oppsamles eller gjenoppbygges, utgjør minst 10 millioner kubikkmeter per år.
- 11.
- a) Anlegg for transport av vannressurser mellom vassdrag der denne transporten har som mål å motvirke eventuell vannmangel, og der mengden vann som transporteres, overstiger 100 millioner kubikkmeter/år;
 - b) I alle andre tilfeller, anlegg for transport av vannressurser mellom vassdrag der den gjennomsnittlige vannmengde i vassdraget som det transporteres vann fra, overstiger 2 000 millioner kubikkmeter/år, og der den transporterte vannmengden overstiger 5 % av denne mengden.
- I begge tilfeller unntas transport av drikkevann gjennom rørledninger.
12. Utvinning av olje og naturgass i kommersiell hensikt der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 kubikkmeter per dag for gass.
13. Demninger og andre anlegg for oppdemming eller varig lagring av vann dersom en ny eller supplerende mengde oppdemmet eller lagret vann overstiger 10 millioner kubikkmeter.
14. Olje-, gass- og kjemikalierørledninger med en diameter på mer enn 800 mm og en lengde på mer enn 40 km.
15. Anlegg for intensiv fjørfeavl eller svineavl med mer enn:
- a) 40 000 plasser til fjørfe;

- b) 2 000 plasser til slaktegriser (over 30 kg); eller
- c) 750 plasser til purker.

16. Steinbrudd og dagbrudd der anleggets overflate er større enn 25 hektar, eller torvskjæring på et område på mer enn 150 hektar.

17. Bygging av elektriske luftledninger med en spenning på 220 kV eller mer og en lengde på mer enn 15 km.

18. Lagringsanlegg for olje, petrokjemiske eller kjemiske produkter med en kapasitet på mer enn 200 000 tonn.

19. Andre aktiviteter:

- Anlegg for forbehandling (vasking, bleking, mercerisering) eller farging av fibrer eller tekstiler, med en behandlingskapasitet på over 10 tonn per dag;
- Anlegg for garving av huder og skinn, med en behandlingskapasitet på over 12 tonn ferdige produkter per dag;
 - a) Slakterier med en produksjonskapasitet på over 50 tonn skrotter per dag;
 - b) Behandling og bearbeiding med sikte på framstilling av næringsmidler av:
 - i. animalske råstoffer (bortsett fra melk), med en produksjonskapasitet av ferdige produkter på over 75 tonn per dag;
 - ii. vegetabiliske råvarer, med en produksjonskapasitet av ferdige produkter på over 300 tonn per dag (kvartalsgjennomsnitt);
- Behandling og bearbeiding av melk, der melkemengden som mottas overstiger 200 tonn per dag (årgjennomsnitt);
- Anlegg for deponering eller gjenvinning av dyreskrotter og animalsk avfall, med en behandlingskapasitet på over 10 tonn per dag;
- Anlegg for behandling av overflater på stoffer, gjenstander eller produkter ved bruk av organiske løsemidler, særlig appretur, trykking, belegging, avfetting, isolering, liming, maling, rengjøring eller impregnering, med en forbrukskapasitet på over 150 kg per time eller over 200 tonn per år;
- Anlegg for produksjon av karbon (hardbrent kull) eller grafitelektroder ved forbrenning eller grafittisering;

20. Enhver aktivitet som ikke omfattes av nummer 1-19, der allmennhetens deltakelse er fastsatt i medhold av en prosedyre for konsekvensutredninger på miljøområdet i samsvar med nasjonal lovgivning.

21. Bestemmelsen i artikkel 6, nummer 1 (a), gjelder ikke for noen av de ovennevnte prosjekter som gjennomføres utelukkende eller hovedsakelig for forskning, utvikling og testing av nye metoder eller produkter i mindre enn to år, med mindre det er sannsynlig at de vil medføre vesentlige skadevirkninger på miljø eller helse.

22. Enhver endring i eller utvidelse av aktivitetene, der en slik endring eller utvidelse i seg selv oppfyller kriteriene/terskelverdiene fastsatt i dette vedlegget, skal være underlagt artikkel 6, nummer 1 (a). Enhver annen endring eller utvidelse av aktivitetene skal være underlagt artikkel 6, nummer 1 (b).

Merknader:

1/ Kjernekraftverk og andre kjernereaktorer anses ikke lenger som slike anlegg når alt kjernebrensel og andre radioaktivt forurensende elementer er permanent fjernet fra anleggets område.

2/ I denne konvensjonen menes med «lufthavn», definisjonen i Chicago-konvensjonen av 1944 om opprettelse av Den internasjonale organisasjon for sivil luftfart (vedlegg 14).

3/ I denne konvensjonen menes med «motorgate» («express road»), definisjonen i Europeisk avtale om internasjonale hovedtrafikkårer av 15. november 1975.

Vedlegg II

Voldgift

1. Dersom en tvist er henvist til voldgift i medhold av artikkel 16, nummer 2, i denne konvensjonen, skal en part eller partene underrette sekretariatet om det saksforholdet som er gjenstand for voldgift og spesielt de artiklene i denne konvensjonen som det hersker uenighet om fortolkningen eller anvendelsen av. Sekretariatet skal sende den mottatte informasjonen til alle parter i denne konvensjonen.

2. Voldgiftsdomstolen skal bestå av tre medlemmer. Både den eller de saksøkende part(er) og den eller de øvrige part(er) i tvisten skal oppnevne en voldgiftsdommer, og de to oppnevnte voldgiftsdommere skal i fellesskap utpeke den tredje voldgiftsdommeren, som skal være voldgiftsdomstolens president. Sistnevnte skal ikke være statsborger i et land som er part i tvisten, ha sin faste bopel på territoriet til noen av disse partene, være ansatt hos en av dem eller ha hatt befatning med saken i noen som helst egenskap.

3. Hvis voldgiftsdomstolens president ikke er utpekt innen to måneder etter at den annen voldgiftsdommer ble oppnevnt, skal eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa, etter anmodning fra en av partene i tvisten, utpeke presidenten innen det er gått ytterligere to måneder.

4. Hvis en av partene i tvisten ikke oppnevner en voldgiftsdommer innen to måneder etter å ha mottatt anmodning om det, kan den annen part informere eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa om dette, og denne skal utpeke voldgiftsdomstolens president innen det er gått ytterligere to måneder. Ved utpekelsen skal voldgiftsdomstolens president anmode den part som ikke har oppnevnt en voldgiftsdommer om å gjøre dette innen to måneder. Hvis vedkommende unnlater å gjøre dette innen tidsfristen, skal formannen underrette eksekutivsekretæren i FNs økonomiske kommisjon for Europa, og denne skal foreta oppnevningen innen det er gått ytterligere to måneder.

5. Voldgiftsdomstolen skal treffe sin avgjørelse i samsvar med folkeretten og bestemmelsene i denne konvensjonen.

6. Enhver voldgiftsdomstol som er opprettet i medhold av bestemmelsene nevnt i dette vedlegg, skal fastsette sin egen forretningsorden.

7. Voldgiftsdomstolens avgjørelser, både når det gjelder prosedyre og realitetene i saken, skal treffes ved stemmeflertall blant medlemmene.

8. Voldgiftsdomstolen kan treffe alle hensiktsmessige tiltak for å bringe de faktiske forhold på det rene.

9. Partene i tvisten skal legge forholdene til rette for voldgiftsdomstolens arbeid, og skal særlig, ved å bruke alle tilgjengelige midler:

- a) stille til rådighet alle relevante dokumenter, hjelpemidler og informasjon;
- b) sette domstolen i stand til å innkalle nødvendige vitner eller sakkyndige og motta deres forklaringer.

10. Partene og voldgiftsdommerne har taushetsplikt vedrørende all informasjon som de mottar konfidensielt under saksbehandlingen ved voldgiftsdomstolen.

11. Etter begjæring fra en part kan voldgiftsdomstolen anbefale midlertidige forføyninger i beskyttelsesøyemed.

12. Hvis en av partene i tvisten ikke møter fram for voldgiftsdomstolen eller unnlater å framstille sin sak, kan den annen part anmode domstolen om å fortsette behandlingen av saken og treffe endelig avgjørelse. En parts uteblivelse eller unnløtelse av å framstille sin sak skal ikke stenge for domstolens behandling.

13. Voldgiftsdomstolen kan motta og avgjøre motkrav som har direkte forbindelse med det saksforhold tvisten gjelder.

14. Med mindre voldgiftsdomstolen bestemmer noe annet på grunn av spesielle omstendigheter i saken, skal saksomkostningene for domstolen, herunder honorarer til domstolens medlemmer, deles likt mellom partene i tvisten. Voldgiftsdomstolen skal føre regnskap over alle kostnader, og skal oversende et sluttregnskap til partene.

15. Enhver part i denne konvensjonen som har en rettslig interesse i tvistens saksforhold, og som kan bli berørt av sakens utfall, kan med voldgiftsdomstolens samtykke intervensere i saken.

16. Voldgiftsdomstolen skal avsi sin dom innen fem måneder fra den dato domstolen ble opprettet, med mindre den finner det nødvendig å forlenge tidsfristen med et tidsrom som ikke bør overstige fem måneder.

17. Voldgiftsdomstolens dom skal være ledsaget av domsgrunner. Dommen er endelig og bindende for alle parter i tvisten. Voldgiftsdomstolen skal sende dommen til partene i tvisten og til sekretariatet. Sekretariatet skal sende den mottatte informasjon videre til alle parter til denne konvensjonen.

18. Enhver tvist som måtte oppstå mellom partene vedrørende fortolkning eller fullbyrdelse av dommen, kan hver av partene bringe inn for den voldgiftsdomstol som avsa dommen, eller, dersom sistnevnte ikke kan gjøre tjeneste, for en annen voldgiftsdomstol som er konstituert for dette formål og på samme måte som den første.

Vedlegg 2

Rådsdirektiv av 7. juni 1990 om fri adgang til miljøinformasjon (90/313/EØF)

RÅDET FOR DE EUROPEISKE FELLESSKAP HAR -

under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap, særlig artikkel 130 s,

under henvisning til forslag fra Kommisjonen

under henvisning til uttalelse fra Europaparlamentet,

under henvisning til uttalelse fra Den økonomiske og sosiale komité, og ut fra følgende betraktninger:

I henhold til prinsippene og målsettingene i De europeiske fellesskaps handlingsprogrammer for miljø av 1973, 1977 og 1983, og særlig i handlingsprogrammet av 1987, anbefales det spesielt å finne fram til «prosedyrer som forbedrer allmennhetens adgang til de opplysninger som miljøansvarlige myndigheter sitter inne med».

Rådet for De europeiske fellesskap og representantene for medlemsstatenes regjeringer, forsamlet i Rådet, erklærte i sin resolusjon av 19. oktober 1987 om videreføring og gjennomføring av De europeiske fellesskaps politikk og handlingsprogram for miljø (1987-1992) at det er viktig, i samsvar med Fellesskapets og medlemsstatenes respektive ansvarsområder, å konsentrere fellesskapstiltakene om enkelte prioriterte områder, herunder forbedret adgang til miljøinformasjon.

Europaparlamentet understreket i sin uttalelse om De europeiske fellesskaps fjerde handlingsprogram for miljø at «det bør gjennomføres et spesielt fellesskapsprogram med sikte på å gi alle borgere adgang til opplysninger».

Adgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter sitter inne med, vil forbedre miljøvernet.

Ulikheter i medlemsstatenes gjeldende lovgivning om adgang til miljøinformasjon fra offentlige myndigheter kan skape skjevhet i Fellesskapet når det gjelder adgangen til opplysninger og/eller når det gjelder konkurransevilkårene.

Enhver fysisk eller juridisk person må i hele Fellesskapet garanteres fri adgang til opplysninger som er tilgjengelige hos de offentlige myndigheter i skriftlig form, i bilde- eller lydform eller fra database, om miljøsituasjonen, om virksomhet og tiltak som er eller kan være til skade for miljøet, og om virksomhet og tiltak til vern av miljøet.

I enkelte, klart definerte særtilfeller kan det være berettiget å avslå en anmodning om miljøinformasjon.

Dersom offentlige myndigheter avslår å gi de opplysninger det anmodes om, skal avslaget begrunnes.

Den som anmoder om opplysninger, skal ha mulighet til å overprøve offentlige myndigheters vedtak.

Det bør også sikres adgang til å få miljøinformasjon fra organer som har offentlig ansvar for miljøet, og som er under tilsyn av offentlige myndigheter.

Som ledd i en helhetlig plan for å spre miljøinformasjon bør det arbeides aktivt for å gi allmennheten generell informasjon om miljøsituasjonen.

Gjennomføringen av dette direktiv skal vurderes på nytt i lys av de erfaringer som er gjort -

VEDTATT DETTE DIREKTIV:

Artikkel 1

Dette direktivs målsetting er å sikre fri adgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter sitter inne med og å sikre at informasjonen blir spredd, samt å fastsette de grunnleggende vilkårene for at informasjonen kan stilles til rådighet.

Artikkel 2

I dette direktiv menes med:

- a) miljøinformasjon, alle opplysninger som er tilgjengelige i skriftlig form, i bilde- eller lydform eller fra database, om tilstanden når det gjelder vann, luft, jordbunn, dyre- og planteliv, landområder og naturområder, og om virksomhet (herunder virksomhet som er årsak til ulemper som f.eks. støy) eller tiltak som er eller kan være til skade for disse, og virksomhet eller tiltak til vern av dem, herunder forvaltningstiltak og programmer for miljøforvaltning,
- b) offentlig myndighet, alle offentlige myndigheter på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan som har ansvar for miljøet og er i besittelse av opplysninger om det, med unntak av organer med dømmende eller lovgivende myndighet.

Artikkel 3

1. Med forbehold for bestemmelsene i denne artikkel skal medlemsstatene sørge for at offentlige myndigheter har plikt til å stille miljøinformasjon til rådighet for enhver fysisk eller juridisk person som anmoder om det, uten at vedkommende må godtgjøre sin interesse.

Medlemsstatene skal fastsette nærmere regler for hvordan opplysningene skal stilles til rådighet i praksis.

2. Medlemsstatene kan fastsette bestemmelser som gir myndighetene adgang til å avslå en anmodning om opplysninger dersom anmodningen berører:

- den fortrolige karakter ved offentlige myndigheters saksbehandling, internasjonale forbindelser og det nasjonale forsvar,
- offentlig sikkerhet,
- saker som er eller har vært under behandling av en domstol, som er eller har vært gjenstand for etterforskning (herunder etterforskning av disiplinærsaker) eller som er gjenstand for en forundersøkelse,
- forretnings- eller industrihemmeligheter, herunder opphavsrett,
- fortrolige persondata og dokumenter med personopplysninger,
- opplysninger framskaffet av en tredjepart uten at vedkommende er rettslig forpliktet til det,

- opplysninger som snarere ville være til skade for det miljøet de gjelder, dersom de ble framlagt.

Opplysninger fra de offentlige myndigheter skal gis i utdrag dersom det er mulig å utelate de deler som berører ovennevnte interesser.

3. En anmodning om opplysninger kan avslås dersom den innebærer at det må framlegges uferdige opplysninger eller dokumenter eller interne meddelelser, eller dersom den er åpenbart urimelig eller formulert på en for generell måte.

4. Den offentlige myndighet skal hurtigst mulig og senest innen to måneder gi svar til den som anmoder om opplysninger. Avslag på en anmodning om opplysninger skal begrunnes.

Artikkel 4

En person som anser sin anmodning om opplysninger for å være avslått eller oversett uten rimelig grunn, eller utilstrekkelig besvart fra de offentlige myndigheters side, kan prøve vedtaket for retten eller for en forvaltningsmyndighet i samsvar med vedkommende stats rettsorden.

Artikkel 5

Medlemsstatene kan innføre gebyr for de opplysninger som gis, men beløpet skal ikke være urimelig høyt.

Artikkel 6

Medlemsstatene skal treffe de nødvendige bestemmelser for å sikre at miljøinformasjon som innehas av organer som har offentlig ansvar på området miljø og er under tilsyn av offentlige myndigheter, stilles til rådighet på samme vilkår som fastsatt i artikkel 3, 4 og 5, enten gjennom vedkommende offentlige myndighet eller av organene direkte.

Artikkel 7

Medlemsstatene skal treffe de tiltak som er nødvendige for at offentligheten skal få generell informasjon om miljøsituasjonen, f.eks. gjennom miljørapporter som offentliggjøres regelmessig.

Artikkel 8

Fire år etter datoen nevnt i artikkel 9 nr. 1 skal medlemsstatene gi Kommisjonen en redegjørelse om de erfaringer som er gjort, og Kommisjonen skal, i lys av redegjørelsen, framlegge en rapport for Europaparlamentet og Rådet, med forslag til eventuelle endringer den anser som hensiktsmessig.

Artikkel 9

1. Medlemsstatene skal sette i kraft de lover og forskrifter som er nødvendige for å etterkomme dette direktiv senest 31. desember 1992. De skal umiddelbart underrette Kommisjonen om dette.

2. Medlemsstatene skal oversende Kommissjonen teksten til de viktigste internrettslige bestemmelser som blir vedtatt på det området dette direktiv omhandler.

Artikkel 10

Dette direktiv er rettet til medlemsstatene.

Utferdiget i Luxembourg, 7. juni 1990

For Rådet

P. FLYNN

Formann

Vedlegg 3

Forslag til Europaparlaments- og Rådsdirektiv om offentlig tilgang til miljøinformasjon

[Tekst som er relevant for EØS]

EUROPAPARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION
HAR –

under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, særlig artikkel 175 første ledd,

under henvisning til forslag fra Kommisjonen ¹,

under henvisning til uttalelse fra Den økonomiske og sosiale komité ²,

under henvisning til uttalelse fra Regionkomiteen ³,

etter framgangsmåten fastsatt i traktatens artikkel 251 ⁴, og

ut fra følgende betraktninger:

1. Offentlig tilgang til miljøinformasjon som innehas av offentlige myndigheter, medvirker til å skape større miljøbevissthet og dermed også bedre miljøvern.
2. Rådsdirektiv 90/313/EØF ⁵ av 7. juni 1990 om fri tilgang til miljøinformasjon startet en utvikling mot større åpenhet når det gjelder offentlig tilgang til miljøinformasjon, og denne utviklingen bør underbygges og videreføres.
3. Etter artikkel 8 i nevnte direktiv skal medlemsstatene avlegge rapport til Kommisjonen om sine erfaringer, og på grunnlag av disse skal Kommisjonen utarbeide en rapport til Europaparlamentet og Rådet, eventuelt vedlagt passende forslag til endringer av direktivet.
4. Rapporten ⁶ som er utarbeidet i henhold til artikkel 8 i nevnte direktiv, påviser konkrete problemer i forbindelse med den praktiske anvendelsen av direktivet og ble vedtatt av Kommisjonen den.....
5. Den 25. juni 1998 undertegnet Det europeiske fellesskap FN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet («Århus-konvensjonen»), og bestemmelsene i Fellesskapets lovgivning må bringes i samsvar med denne konvensjonen med henblikk på Fellesskapets ratifisering av den.
6. For å skape større innsyn er det mer hensiktsmessig å erstatte direktiv 90/313/EØF med et nytt direktiv enn å endre det, slik at de berørte partene får en klar og sammenhengende tekst å forholde seg til.
7. Forskjeller mellom medlemsstatenes gjeldende lovgivning om tilgang til miljøinformasjon som innehas av offentlige myndigheter, kan skape ulike vilkår for tilgangen til slik informasjon og for konkurransen i Fellesskapet.
8. Det må sikres at fysiske og juridiske personer i Fellesskapet har rett til å få tilgang til miljøinformasjon som innehas av eller for offentlige myn-

1. EFT C ...

2. EFT C ...

3. EFT C ...

4. EFT C ...

5. EFT L 158 av 23.06.1990, s. 56

6. KOM(2000)...

- digheter, uten å måtte påberope seg en bestemt interesse.
9. Det må også sikres at offentlige myndigheter som en selvfølge gjør miljøinformasjon tilgjengelig og sprer den til allmennheten, særlig ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi.
 10. Definisjonen av miljøinformasjon bør utvides til særlig å omfatte informasjon av enhver art om miljøets tilstand, om forhold, tiltak eller aktiviteter som påvirker eller kan påvirke miljøet og de som er ment å verne det, om utslipp til luft, vann og andre deler av miljøet, om kost/nytteanalyser og økonomiske analyser som benyttes i forbindelse med slike tiltak og aktiviteter, om tilstanden for menneskets helse og sikkerhet, og om levevilkår, kulturminner og byggekonstruksjoner i den utstrekning de påvirkes eller kan påvirkes av disse forholdene.
 11. Av hensyn til prinsippet fastsatt i traktatens artikkel 6 om at miljøvernkrav skal integreres i utformingen og gjennomføringen av Fellesskapets politikk og aktiviteter, bør definisjonen av offentlig myndighet utvides til særlig å omfatte offentlige myndigheter på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan, uansett om vedkommende organ har et særlig ansvar for miljøet eller ikke, og andre personer eller organer som utøver funksjoner eller yter tjenester med direkte eller indirekte betydning for miljøet under en offentlig myndighets kontroll.
 12. Tjenester av allmenn interesse, som vanligvis har blitt ytt av offentlige myndigheter eller institusjoner, utføres i stigende grad av organisasjoner som ikke lenger er en del av offentlig sektor; disse organisasjonene innehar miljøinformasjon som allmennheten fremdeles bør ha rett til å ha tilgang til; med mindre det innføres særlige bestemmelser, vil allmennheten i noen medlemsstater ikke lenger ha rett til å få tilgang til miljøinformasjon som disse organisasjonene innehar; med hensyn til miljøvernet er det ikke ønskelig at det oppstår slike forskjeller mellom, til og innen de enkelte medlemsstatene bare på grunn av omlegginger som gjelder ytelsen av disse tjenestene; virkeområdet for direktivet bør derfor utvides til å omfatte juridiske personer som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra andre offentlige myndigheter har fått i oppgave å tilby tjenester av allmenn økonomisk interesse som påvirker eller kan påvirke miljøet.
 13. Med hensyn til fysisk oppbevaring av miljøinformasjon bør informasjon som etter avtale innehas av andre organisasjoner på vegne av offentlige myndigheter, også omfattes av dette direktivet.
 14. Miljøinformasjon bør stilles til rådighet for informasjonssøkeren hurtigst mulig og innen rimelig tid. I særlige tilfeller der informasjonssøkeren selv opplyser at han ønsker informasjon for et bestemt formål, bør offentlige myndigheter gjøre en rimelig innsats for å sette ham i stand til å oppfylle dette formålet.
 15. Offentlige myndigheter bør utlevere miljøinformasjon i den formen eller det formatet informasjonssøkeren ønsker, unntatt i særlige tilfeller der et slikt ønske kan avslås.
 16. For dette formålet bør offentlige myndigheter pålegges å gjøre en rimelig innsats for å oppbevare miljøinformasjon som innehas av dem eller for dem, i en form eller et format som gjør informasjonen lett å kopiere og lett tilgjengelige via datanettverk.

17. Medlemsstatene bør fastsette de praktiske ordningene for hvordan slik informasjon i praksis kan gjøres tilgjengelig.
18. Offentlige myndigheter bør kunne avslå en begjæring om miljøinformasjon i særlige og klart avgrensede tilfeller. I noen av disse tilfellene bør den allmenne interesse i offentliggjøring avveies mot interessene som ivaretas ved et avslag på utlevering, og det bør gis tilgang til den ønskede informasjonen dersom den allmenne interesse i offentliggjøring veier tyngre enn de særlige interessene som beskyttes ved at informasjonen ikke utleveres. Innenfor denne rammen bør medlemsstatene sikre at bestemmelsene i Europaparlaments- og Rådsdirektiv 95/46/EF om personvern i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri omsetning av slike opplysninger overholdes. Begrunnelsen for et avslag må gis til informasjonssøkeren innen rimelig tid.
19. Informasjon om utslipp til luft, vann og andre deler av miljøet som omfattes av Fellesskapets lovgivning, bør ikke holdes tilbake med henvisning til beskyttelse av nærings- eller industriinformasjon.
20. Offentlige myndigheter bør stille miljøinformasjon til rådighet i utdrag dersom informasjonen som kommer inn under unntakene, kan skilles ut fra resten av den ønskede informasjonen.
21. Offentlige myndigheter bør kunne kreve et gebyr for å gi tilgang til miljøinformasjon, men dette gebyret bør ikke overstige et rimelig beløp. I denne sammenheng bør det offentliggjøres en prisliste som stilles til rådighet for informasjonssøkere. Det bør ikke forlanges forhåndsbetaling.
22. Informasjonssøkere bør kunne be om en administrativ eller rettslig prøving av en offentlig myndighets avgjørelser eller unnlatelser i forbindelse med en begjæring.
23. For å skape større allmenn miljøbevissthet og på den måten forbedre miljøvernet, bør offentlige myndigheter som en selvfølge spre alminnelige informasjon om miljøet ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi. For dette formålet bør offentlige myndigheter pålegges å gjøre en rimelig innsats for å oppbevare miljøinformasjon som innehas av dem eller for dem, i en form eller et format som gjør informasjonen lett å kopiere og lett tilgjengelig via datanettverk.
24. Dette direktivet bør gjennomgås på grunnlag av erfaringene.
25. Målsettingene i dette direktivet kan ikke oppfylles i tilstrekkelig grad av medlemsstatene, men oppfylles best på fellesskapsplan, og nærhets- og forholdsmessighetsprinsippet i traktatens artikkel 5 er således overholdt. Direktivet begrenser seg til det som er helt nødvendig for at målsettingene skal kunne oppfylles, og går ikke lenger enn dette formålet krever -

VEDTATT DETTE DIREKTIVET:

Artikkel 1

Formål

1. Formålet med dette direktivet er
 - a) å gi rett til tilgang til miljøinformasjon som innehas av eller for offentlige myndigheter, og å fastsette de grunnleggende vilkårene for utøvelsen av denne retten, og
 - b) å sikre at miljøinformasjon som en selvfølge gjøres tilgjengelig og spres til

allmennheten, særlig ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi.

Artikkel 2

Definisjoner

I dette direktivet menes med

1. «miljøinformasjon»: opplysninger i skriftlig, visuell, lyd-, elektronisk eller annen tilgjengelig form om

- a) tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landskap, naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene,
- b) faktorer som stoffer, energi, støy, stråling og avfall, herunder radioaktivt avfall, som påvirker eller kan påvirke miljøelementene som er nevnt i bokstav a, og/eller menneskers helse og sikkerhet,
- c) utslipp til miljøet,
- d) tiltak (herunder administrative tiltak) som strategier, lovgivning, planer, programmer, miljøavtaler og aktiviteter som påvirker eller kan påvirke miljøelementene som er nevnt i bokstav a, og tiltak eller aktiviteter som er ment å verne dem,
- e) kost-/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i forbindelse med de tiltakene og aktivitetene som er nevnt i bokstav d,
- f) tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, levevilkår, kultursteder og kulturbygg i den utstrekning de påvirkes eller kan påvirkes av tilstanden til miljøelementene som er nevnt i bokstav a, eller, gjennom disse elementene, av de forholdene som er nevnt i bokstavene b–d,

2. «offentlig myndighet»:

- a) offentlig myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan,
- b) enhver juridisk eller fysisk person som har offentlig ansvar eller funksjon, eller som tilbyr offentlige tjenester som direkte eller indirekte vedrører miljøet, som er underlagt kontroll av et organ eller en person som kommer inn under bokstav a,
- c) enhver juridisk person som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra et organ eller en person som kommer inn under bokstav a eller b, har fått i oppgave å tilby tjenester av generell samfunnsinteresse som påvirker eller kan påvirke miljøelementenes tilstand.

Denne definisjonen omfatter ikke organer når og i den utstrekning de utøver dømmende eller lovgivende myndighet,

3. «informasjon som innehas for en offentlig myndighet»: miljøinformasjon som innehas av en juridisk eller fysisk person på vegne av en offentlig myndighet etter avtale mellom vedkommende myndighet og vedkommende person,

4. «informasjonssøker»: fysisk eller juridisk person som ber om å få miljøinformasjon.

Artikkel 3*Tilgang til miljøinformasjon etter begjæring*

1. Medlemsstatene skal sikre at offentlige myndigheter blir pålagt å utlevere miljøinformasjon som innehas av eller for dem, til informasjonssøkere i samsvar med bestemmelsene i dette direktivet, uten at vedkommende må påberope seg en bestemt interesse.

2. I henhold til nr. 3 og artikkel 4 skal miljøinformasjon utleveres til informasjonssøkeren

- a) hurtigst mulig og senest en måned etter at den offentlige myndighet fikk begjæringen fra informasjonssøkeren, eller
- b) senest to måneder etter at den offentlige myndighet fikk begjæringen dersom informasjonsmengden og dens komplekse karakter gjør at fristen på en måned som er nevnt i bokstav a, ikke kan overholdes. I slike tilfeller skal informasjonssøkeren hurtigst mulig og senest innen fristen på en måned underrettes om forlengelsen og om begrunnelsen for den.

3. Dersom informasjonssøkeren opplyser at han ønsker informasjonen til et bestemt formål, skal den offentlige myndighet gjøre en rimelig innsats for å framskaffe informasjonen innen den tid som er nødvendig for å sette informasjonssøkeren i stand til å oppfylle dette formålet.

4. Dersom en informasjonssøker ber en offentlig myndighet om å gjøre informasjonen tilgjengelig i en bestemt form eller et bestemt format (herunder som kopier), skal den offentlige myndighet gjøre det, med mindre

- a) informasjonen allerede er allment tilgjengelig i en annen form eller et annet format som er lett tilgjengelig for informasjonssøkeren,
- b) det er rimelig at den offentlige myndighet gjør informasjonen tilgjengelig i en annen form eller et annet format, hvor det i så tilfelle skal gis en begrunnelse for hvorfor den er gjort tilgjengelig i vedkommende form eller format.

I forbindelse med dette nummeret skal offentlige myndigheter gjøre en rimelig innsats for å oppbevare miljøinformasjon som innehas av dem eller for dem, i en form eller et format som gjør informasjonen lett å kopiere og lett tilgjengelig ved hjelp av datanettverk eller andre elektroniske medier.

Begrunnelsen for å ikke utlevere informasjonen helt eller delvis i ønsket form eller format skal gis til informasjonssøkeren innen fristen som er nevnt i nr. 2 bokstav a.

5. I henhold til denne artikkelen skal medlemsstatene fastsette de praktiske ordningene for hvordan miljøinformasjon skal gjøres effektivt tilgjengelig. De praktiske ordningene kan omfatte

- a) utnevning av informasjonsmedarbeidere,
- b) etablering og opprettholdelse av hjelpemidler til undersøkelse av den ønskede informasjonen, offentlig tilgjengelige lister over offentlige myndigheter og registre eller lister over miljøinformasjon som innehas av disse myndighetene, samt informasjonsknutepunkt.

Medlemsstatene skal sikre at offentlige myndigheter i tilstrekkelig grad informerer allmennheten om rettighetene de har i henhold til dette direktivet.

Artikkel 4*Unntak*

1. Medlemsstatene kan fastsette at en begjæring om miljøinformasjon kan avslås dersom

- a) den ønskede informasjonen ikke innehas av eller for den offentlige myndighet som henvendelsen er rettet til. Dersom den offentlige myndighet i et slikt tilfelle mener at informasjonen kan innehas av eller for en annen offentlig myndighet, skal den hurtigst mulig videresende begjæringen til den andre myndigheten og opplyse informasjonssøkeren om dette,
- b) begjæringen er åpenbart urimelig eller for generelt formulert,
- c) begjæringen gjelder materiale som ennå ikke er ferdig, eller gjelder intern kommunikasjon. I så tilfelle skal det tas hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring.

2. Medlemsstatene kan fastsette at en begjæring om miljøinformasjon kan avslås dersom utlevering av informasjonen vil ha negative konsekvenser for:

- a) den fortrolige karakter av offentlige myndigheters saksbehandling, der fortroligheten er vernet i nasjonal lovgivning;
- b) internasjonale forbindelser, den allmenne sikkerhet og det nasjonale forsvar,
- c) rettspleien, en persons mulighet til å få en rettferdig rettergang eller muligheten for offentlige myndigheter til å foreta en strafferettslig eller disiplinærmessig granskning;
- d) fortrolig næringslivs- eller industriinformasjon, der fortroligheten er vernet i nasjonal rett for å beskytte en legitim økonomisk interesse. Medlemsstatene kan ikke fastsette at en begjæring kan avslås med henvisning til denne bokstaven dersom begjæringen gjelder informasjon om utslipp til miljøet som omfattes av Fellesskapets lovgivning,
- e) immaterielle rettigheter,
- f) personvernet i forbindelse med behandling av personopplysninger i samsvar med Europaparlaments- og Rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om personvern i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri omsetning av slike opplysninger,
- g) interessene til den som frivillig har levert den ønskede informasjonen, med mindre vedkommende har samtykket i at informasjonen utleveres,
- h) miljøet som informasjonen vedrører.

I hvert tilfelle skal den allmenne interesse i offentliggjøring avveies mot interessene som ivaretas ved et avslag på utlevering. Det skal gis tilgang til informasjonen dersom den allmenne interessen veier tyngre enn de sistnevnte interessene. Innenfor denne rammen og i forbindelse med anvendelsen av bokstav f skal medlemsstatene sikre at bestemmelsene i direktiv 95/46/EF overholdes.

3. Miljøinformasjon som innehas av eller for offentlige myndigheter, og som ønskes utlevert, skal stilles til rådighet i utdrag dersom informasjonen som kommer inn under nr. 1 bokstav c eller nr. 2, kan skilles ut fra resten av den ønskede miljøinformasjonen.

4. Avslag på utlevering av alt eller noe av den ønskede informasjonen skal sendes skriftlig til informasjonssøkeren innen fristene som er nevnt i artikkel 3 nr. 2 bokstav a, eventuelt bokstav b. Meldingen skal begrunne avslaget og inneholde informasjon om overprøvningsadgangen i artikkel 6.

Artikkel 5

Gebyr

1. Offentlige myndigheter kan kreve et gebyr for å gi tilgang til miljøinformasjon, men et slikt gebyr må ikke overstige et rimelig beløp. Forhåndsbetaling av gebyr skal ikke stilles som vilkår for å gi tilgang til informasjon.

2. Dersom det kreves gebyr, skal de offentlige myndighetene offentliggjøre en liste over disse gebyrene med informasjon om i hvilke tilfeller gebyr kan ilegges eller unntas, og stille listen til rådighet for informasjonssøkere.

3. Det skal være gebyrfri tilgang til offentlige registre eller lister som etableres og opprettholdes som nevnt i artikkel 3 nr. 4. Undersøkelse på stedet av den ønskede informasjonen skal også være gebyrfri.

Artikkel 6

Adgang til overprøving

1. Medlemsstatene skal sikre at informasjonssøkere som mener at deres begjæring er blitt oversett, feilaktig avslått (helt eller delvis), utilstrekkelig besvart eller på annen måte ikke blitt behandlet i samsvar med artikkel 3, 4 eller 5, har adgang til overprøving ved en domstol eller et annet organ opprettet ved lov der den aktuelle, offentlige myndighetens avgjørelser eller forsømmelser kan prøves.

2. I tillegg til adgang til prøving ved en domstol eller et annet organ nevnt i nr. 1 skal medlemsstatene sikre at informasjonssøkeren har tilgang til en prosedyre som den aktuelle, offentlige myndighet kan behandle sine avgjørelser eller forsømmelser på nytt etter, eller prøves administrativt av et annet organ opprettet ved lov; en slik framgangsmåte skal være rask og enten gratis eller forbundet med lave kostnader.

3. Medlemsstatene skal sikre at den offentlige myndighet som begjæringen om informasjon er rettet til, treffer de nødvendige tiltakene for å etterkomme avgjørelsene som følger av prosedyrene nevnt i nr. 1 og 2.

Artikkel 7

Spredning av miljøinformasjon

1. Medlemsstatene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at offentlige myndigheter gjør tilgjengelig og sprer til allmennheten miljøinformasjon som innehas av eller for dem, særlig ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi.

Informasjonen som offentlige myndigheter skal gjøre tilgjengelig og spre, skal omfatte

- a) atekstene til internasjonale traktater, konvensjoner eller avtaler og til Fellesskapets og nasjonal, regional eller lokal lovgivning som gjelder miljøet eller har tilknytning til det,
- b) strategier, planer og programmer vedrørende miljøet,
- c) rapporter om framdriften i gjennomføringen av tiltakene nevnt i bokstav a og b,
- d) tilstandsrapportene om miljøet nevnt i nr. 2,

e) data fra overvåking av aktiviteter som påvirker eller kan påvirke miljøet.

I forbindelse med dette nummeret skal offentlige myndigheter gjøre en rimelig innsats for å oppbevare miljøinformasjon, særlig den typen informasjon som er særskilt nevnt i bokstavene a-e, i en form eller et format som gjør informasjonen lett å kopiere og lett tilgjengelig via datanettverk eller andre elektroniske medier.

2. Uten at dette berører eventuelle, særlige rapporteringsforpliktelser i medhold av Fellesskapets lovgivning, skal medlemsstatene treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at det med jevne mellomrom på høyst fire år gis ut nasjonale, regionale eller lokale tilstandsrapporter (alt etter omstendighetene) om miljøet, og disse rapportene skal inneholde informasjon om miljøkvalitet og press på miljøet.

3. Uten at dette berører eventuelle, særlige forpliktelser i medhold av Fellesskapets lovgivning, skal medlemsstatene treffe alle nødvendige tiltak for å sikre ved en nær forestående trussel mot menneskets helse eller miljøet, uansett om den skyldes menneskelig virksomhet eller har naturlige årsaker, at all informasjon som innehas av offentlige myndigheter, og som kan gjøre det mulig for de delene av befolkningen som kan bli berørt, å treffe tiltak for å motvirke eller redusere skade som følger av trusselen, spres umiddelbart og uten opphold.

4. Medlemsstatene skal så langt det er råd sikre at all informasjon som blir gjort tilgjengelig eller spredt, og rapporter som blir gitt ut, i samsvar med denne artikkelen, er klare og lettfattelige.

5. Unntakene i artikkel 4 nr. 1 og 2 skal gjelde for forpliktelsene som pålegges i denne artikkelen.

Artikkel 8

Framgangsmåte ved gjennomgang

1. Senest den [sett inn datoen som er fem år etter datoen i artikkel 9] skal medlemsstatene rapportere om sine erfaringer med anvendelsen av dette direktivet.

De skal inngi rapportene til Kommisjonen senest den [sett inn datoen som er seks måneder etter datoen ovenfor].

2. På bakgrunn av disse erfaringene skal Kommisjonen utarbeide en rapport til Europaparlamentet og Rådet, eventuelt vedlagt forslag til endringer som den anser som passende.

Artikkel 9

Gjennomføring

Medlemsstatene skal sette i kraft de lover og forskrifter som er nødvendige for å etterkomme dette direktivet, innen [sett inn fastsatt dato]. De skal straks underrette Kommisjonen om dette.

Disse bestemmelsene skal, når de vedtas av medlemsstatene, inneholde en henvisning til dette direktivet, eller det skal vises til direktivet når de kunngjøres. Nærmere regler for henvisningen fastsettes av medlemsstatene.

Artikkel 10*Oppheving*

Direktiv 90/313/EØF oppheves med virkning fra [sett inn datoen nevnt i artikkel 9].

Henvisninger til det opphevede direktivet skal anses som henvisninger til dette direktivet og skal leses i samsvar med sammenlikningsoversikten i vedlegget.

Artikkel 11*Ikrafttredelse*

Dette direktivet trer i kraft på den tjuende dagen etter offentliggjøringen i De Europeiske Fellesskaps Tidende.

Artikkel 12*Adressater*

Dette direktivet er rettet til medlemsstatene.

Utferdiget i Brussel,
For Europaparlamentet For Rådet
PresidentFormann

Vedlegg 4

Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)

Jfr. lov 10 feb 1967. Tittelen endret ved lov 8 mars 1996 nr. 12.

§ 1. Lovens generelle virkeområde

Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Loven gjelder for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen.

Loven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene.

Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

§ 2. Lovens hovedregel

Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Det samme gjelder journal og liknende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.

Forvaltningsorganet skal vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.

§ 3. Lovens dokumentbegrep

Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et slikt organ.

Et dokument regnes som utferdiget når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet av forvaltningsorganet.

Kongen kan gi forskrift om anvendelsen av lovens dokumentbegrep på materiale som er utarbeidet, overført eller lagret ved hjelp av elektronisk databehandling.

§ 4. Utsatt offentlighet i særlige tilfelle

Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

§ 5. Unntak for interne dokumenter

Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.

Det samme gjelder dokument for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet

- a) av et underordnet organ
- b) av særlige rådgivere eller sakkyndige
- c) av et departement til bruk i et annet departement.

Unntaket omfatter også dokument som gjelder innhenting av slikt dokument. Det omfatter ikke dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller liknende generelle saker.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.

§ 5a. Unntak for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt

Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet.

Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. Dokument påført lovlig beskyttelsesgrad kan unntas i sin helhet.

§ 6. Unntak på grunn av dokumentets innhold

Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

1. Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner
2. Dokument hvor unntak er påkrevd
 - a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning
 - b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet
 - c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres
3. Statsrådets protokoller
4. Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.
5. Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrедelse
6. Besvarelse til eksamen eller liknende prøve samt innlevert utkast til

konkurranse el

7. Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.
8. Personbilde inntatt i et personregister. Som personregister regnes registre, fortegnelser m.m. der personbilder er lagret systematisk slik at den enkelte persons bilde kan finnes igjen.

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

§ 7. Offentlighet på grunn av den tid som er gått m m

Kongen kan treffe avgjørelse om at dokument som går inn under § 6, skal være offentlig når det på grunn av den forløpne tid eller av andre årsaker er åpenbart at de hensyn som har begrunnet unntak fra offentlighet, ikke lenger er til stede.

Er sakens dokumenter innlevert til offentlig arkiv, treffes avgjørelsen av dettes sjef.

§ 8. Hvordan dokument gjøres kjent

Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn, og skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument.

Har den som har begjært innsyn krav på å få se deler av et dokument, kan disse gis ved utdrag.

Avskrifter, utskrifter og kopier skal gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrift, utskrifter eller kopier. Kongen kan også gi forskrift om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form.

§ 9. Saksbehandling og klage

Begjæring om innsyn etter § 2 annet ledd skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Avslår forvaltningsorganet en begjæring etter § 2 annet ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.

Den som har fått avslag på en begjæring om innsyn, kan påklage avslaget til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Klagen skal avgjøres uten ugrunnet opphold. I tilknytning til klagebehandlingen kan klageorganet bestemme at dokumentet skal gjøres kjent helt eller delvis i samsvar med § 2 tredje ledd.

Når Kongen er klageinstans, kan bare spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages.

Kongen kan gi bestemmelser om hvilke myndigheter som på de forskjellige saksområder skal kunne treffe avgjørelser etter denne paragrafen.

For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kap. VI om klage så langt de passer.

§ 10. Samtykke til å legge fram dokumenter

Gjelder begjæringen et dokument som inneholder opplysning undergitt taushetsplikt, jf § 5 a, og denne taushetsplikten faller bort ved samtykke fra den som har krav på taushet, skal begjæringen på anmodning forelegges vedkommende til uttalelse med en passende frist. Svarer vedkommende ikke, regnes dette som nektelse av samtykke.

§ 11. Forskrifter til loven

Kongen kan gi nødvendige forskrifter om gjennomføring av loven, herunder regler om hvilke saksområder eller dokumenter som etter bestemmelsene i §§ 5, 5a og 6 kan unntas offentlighet. Han kan også gi forskrift om hva som i tvilstilfelle skal regnes som forvaltningsorgan. Han kan videre gi forskrift som innebærer at visse private rettssubjekter skal likestilles med forvaltningsorgan etter loven.

På saksområder der det overveiende antall dokumenter vil kunne unntas fra offentlighet etter reglene i §§ 5, 5a og 6, kan Kongen ved forskrift bestemme at alle skal kunne unntas. Slik forskrift kan bare gis når særlig tungtveiende grunner taler for det.

§ 12.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Han kan bestemme at loven skal tre i kraft etter hvert på nærmere angitte forvaltningsområder.

§ 13.

Loven får ikke anvendelse på dokumenter som er opprettet eller utferdiget av eller som er innkommet til eller lagt fram for et offentlig organ før lovens ikrafttredelse.

Vedlegg 5

Besl. O. nr. 16

Jf. Innst. O. nr. 21 (2000-2001) og Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) År 2000 den 24. november holdtes Odelsting, hvor da ble gjort slikt vedtak til lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover

/

39. I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd ny bokstav f skal lyde:

f) *dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring.*

§ 18 fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

40. I lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 1 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Regler om dokumentoffentlighet for disse organene fastsettes ved særskilte lovbestemmelser eller plenarvedtak av Stortinget.

§ 2 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter.

§ 3 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Som dokument regnes en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring.

§ 3 tredje ledd oppheves.

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

§ 6 første ledd nr. 4 nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.

§ 6 første ledd nytt nr. 9 skal lyde:

9) Dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking.

Ny § 6 a skal lyde:

Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, kan unntas fra offentlighet.

Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

41. I lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister gjøres følgende endringer:

§ 5 nytt tredje ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukerrådets klagesaker blir først offentlige etter offentlighetslovens bestemmelser fra det tidspunkt saken er endelig avsluttet i Forbrukerrådet eller endelig avgjort av Forbrukertvistutvalget.

Nåværende tredje ledd blir fjerde ledd.

§ 7 nytt femte ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukertvistutvalgets klagesaker blir først offentlige etter offentlighetslovens bestemmelser fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av utvalget.

42. I lov 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond skal § 6 første og nytt annet ledd lyde:

Forvaltningsloven gjelder ikke for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, heller ikke når det treffer enkeltvedtak på vegne av staten.

Offentlighetsloven gjelder for fondet. Dokumenter som gjelder konkrete søknader om finansiering kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder journalinnførsler om disse. Unntaket i andre og tredje punktum gjelder ikke positive avgjørelser. Unntaket i andre og tredje punktum gjelder heller ikke dokumenter og journalinnførsler i saker om tildeling av bygdeutviklingsmidler fastsatt i jordbruksavtalen.

Nåværende annet og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

I lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv skal § 2 første ledd bokstav b lyde:

b. dokument: ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring

//

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.

Vedlegg 6

SINTEF-rapport: Informasjon om et produkts innhold gjennom analyser av produktet

SINTEF-rapport forfattet av Arne Lund Kvernheim på oppdrag fra lovutvalget for miljøinformasjon

1 Sammendrag

Teoretisk er det mulig å komme svært langt i å avklare et produkts sammensetning gjennom kjemisk analyse. I praksis er det begrensninger som har sammenheng med kompleksiteten av produktet og tilgjengelige resurser i form av kunnskaper (erfaring), instrumentering, referansematerialer og tid. Det vil alltid være knyttet en usikkerhet til analysene, noe som skyldes instrumentelle begrensninger. For syntetiske enkle blandinger vil sammensetningen kunne avdekkes med mindre produktene er tilsatt komponenter som vanskeliggjør analysen. For komplekse produkter og særlig produkter som inneholder naturstoffer, vil det være svært vanskelig å gjøre rede for hele sammensetningen.

Det vil generelt være vanskelig å avgjøre hvorvidt analysen som foreligger på et produkt er fullstendig. Det vil imidlertid ofte være mulig å lage et liknende produkt på grunnlag av den samme analysen.

En alternativ måte å deklare/vurdere et produkt med hensyn på helse- miljø- og sikkerhetsaspekter vil være å etablere et sett med standardiserte produkttester som grunnlag for vurdering av helserisiko og miljøbelastning. Dette vil antakelig på en bedre måte kunne ivareta forbrukernes interesser enn en liste med substanser i en produktdeklarasjon.

2 Introduksjon

Følgende er en beskrivelse av oppdraget fra lovutvalget for miljøinformasjon, Miljøverndepartementet:

Allmennhetens rett til miljøinformasjon er slått fast i Grunnloven § 110 b og kommer også til uttrykk i flere internasjonale regelverk. Miljøinformasjon omfatter kort sagt informasjon om miljøtilstanden og om faktorer som virker inn på miljøtilstanden. Slike faktorer inkluderer så vel miljøverntiltak som forurensende virksomhet og produkter som har en negativ innvirkning på miljøet. Informasjon om produkters innvirkning på miljøet omfatter både informasjon om produkters miljøvirkninger og informasjon om hvilke sider ved produktet som forårsaker disse virkningene. Dette innebærer at informasjon om produktets sammensetning kan være å anse som miljøinformasjon.

Når det gjelder retten til informasjon om produkters innhold, vil denne i mange tilfeller komme i konflikt med næringslivets ønske om og krav på vern om sine bedriftshemmeligheter. En sentral problemstilling for Miljøverndepartementets lovutvalg er å kartlegge hvor grensen mellom allmennhetens rett til miljøinformasjon og næringslivets rett til konfidensialitet for sine bedriftshemmeligheter bør/skal trekkes.

Forvaltningslovens bestemmelse om forvaltningstjenestemennens taushetsplikt om bedriftshemmeligheter omfatter «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» Et sentralt kriterium for om opplysning faller inn under denne definisjonen, er at det faktisk er tale om en hemmelighet, en opplysning som ikke er kjent. Når det gjelder produktinformasjon, kan man ut fra dette slutte at informasjon om et produkt som man kan komme fram til gjennom en analyse av produktet, som hovedregel ikke kan betraktes som bedriftshemmeligheter. Hensynet bak reglene til vern om bedriftshemmeligheter er først og fremst å verne en bedrifts innovasjoner mot konkurrentenes utnyttelse. Dersom konkurrentene er i stand til å finne innholdet av produktet gjennom analyse eller på andre måter, er det ingen grunn til at forvaltningen skal bidra til hemmelighold av disse opplysningene.

For at lovutvalget skal kunne danne seg en større forståelse av hva som faktisk er å karakterisere som bedrifters hemmeligheter i relasjon til produktinformasjon, har Lovutvalget vedtatt å bestille en utredning fra SINTEF om hva man faktisk kan komme fram til av informasjon om et produkts innhold gjennom en analyse av produktet.

I henhold til oppdragsbeskrivelse ønsket Lovutvalget for Miljøinformasjon å få utredet følgende problemstillinger:

Hvor nøyaktig (for eksempel tilstedeværelse vs. konsentrasjon, bestanddeler vs. 100% sammensetning) det er mulig å komme fram til et produkts innhold gjennom en analyse av produktet selv?

- *De teoretiske mulighetene for å komme fram til et produkts innhold gjennom analyse av produktet.*
- *Hvordan det i praksis er mulig å komme fram til slik informasjon, herunder en vurdering av hvilke faktorer som avgjør hva man kan klare å komme fram til.*

Dersom det varierer fra produktgruppe til produktgruppe hvor lett det kan være å komme fram til hva produktet inneholder, er det ønskelig at disse forskjellene blir utdypet. Produktgrupper som kan ha særlig interesse i denne sammenheng er:

- *plastprodukter*
- *kjemisk tekniske produkter*
- *tekstiler*

En beskrivelse av i hvilket omfang konkurrenter faktisk utfører slike produktanalyser og hva de i praksis vet om hverandres produkter.

Utredningen skulle i følge oppdragsgiver være en generell utredning av punktene over. Det skulle også gis en kort vurdering av på hvilke punkter det kunne være behov for ytterligere utredninger. Kapittel 2 forklarer arbeidsmåten, kap. 3 er en faglig gjennomgang som i utgangspunktet er skrevet av kjemikere for kjemikere. 4 er en utdypet konklusjon som er laget som et direkte svar på oppgaven og skrevet uten krav om kjemikunnskap. Kapittel 5 er et forsøk på å skissere ytterligere behov og dessuten SINTEF's mulige rolle.

3 Arbeidsmetode

Følgende arbeidsmetode ble benyttet i prosjektet.

- Innledende betraktninger
- Utsendelse av spørreskjema til utvalgte kompetente medarbeidere i ulike avdelinger. Følgende spørsmål ble sendt ut til utvalgte medarbeidere med relevant bakgrunn og lang erfaring i SINTEF:
 1. Hvilken informasjon vil du (med din kompetanse og erfaring) kunne avdekke ved analyse av følgende produkter:
 - *plastprodukter*
 - *kjemisk tekniske produkter, f.eks. maling, såpe, katalysator for cracking av olje, hodepinetabletter, bensin eller andre produkter dere kjenner godt (konkrete eksempler)*
 - *tekstiler (fargestoffer?)*
 2. Hvordan vil du gå fram i en slik analyse; beskriv trinnene i prosessen. Beskriv utfordringer/problemer.
 3. Vil du eller en industribedrift kunne fremstille/kopiere et produkt på basis av en slik analyse. Kjenner du til eksempler på at denne type «produkt-kopiering» foregår?
 4. Hva vil være nødvendig av kompetanse, forhåndsopplysninger, prøvemengde, instrumentering, ressurser (estimat av økonomi & tid) etc. for å kunne kopiere et gitt produkt; (eller for å stille det på en annen måte, hva skal til for å fremskaffe 10 %, 50 %, 90 % og 100 % informasjon (dette må nødvendigvis bli litt enkelt og konseptuelt)).
- Gjennomgang av responsen og komplettering av materialet.
- Utarbeidelse av rapport på grunnlag av materialet med svar på de konkrete spørsmål som er stilt.
- Vurderinger på ytterligere utredningsbehov.

4 Diskusjon

4.1 Innledende betraktninger

Følgende kommentarer og betraktninger er gjort med utgangspunkt i den tilsendte litteratur. Litteraturen er ikke gjennomgått systematisk. Det er derfor heller ikke referert til hvor synspunktene er hentet fra. Forfatterens egne synspunkter er skrevet i *italics*.

Grunnlovens paragraf 110b handler om retten til miljøinformasjon.

«Borgerne (ere) berettigede til Kundskap om Naturmileuts Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgrep i Naturen».

Mulige unntak (begrensning) i denne rett er blant annet å finne i Offentlighetsloven (§ 5a og § 6), Forvaltningsloven (§ 13), Produktkontrollloven (§ 11) og gjennom EU direktiv (rådsdirektiv 90/313 artikkel 3) og EØS loven (§ 2). Offentlighetsloven går inn på mulige begrensninger som har å gjøre med offentlig kontrollvirksomhet (state security).

I Forvaltningsloven heter det: «Vurderingen av hva som er taushetsbelagt tar utgangspunkt i bedriftens behov for å skjermes opplysninger som kan være

av konkurransemessig betydning. En utdyping av stor konkurransemessig betydning kan være (Produktregisteret 1998):

Produktet

- bidrar til en vesentlig andel av firmaets inntekter
- er enerådende på markedet
- har stor markedsandel eller har et stort markedspotensiale
- har medført store utviklingskostnader

Det synes generelt å være en oppfatning om at kravet til hemmelighold må vike om det kommer i konflikt med §110b.

Det vil her kunne være forskjell på produkter som er beskyttet gjennom patenter og de som ikke er det. Et patentert produkt (ev. produkt laget etter en patentert prosess) er beskyttet i den forstand at kopier på markedet kan forfølges rettslig. Innholdet i produktet er imidlertid kjent gjennom patentet som er offentlig tilgjengelig (selv om det ikke nødvendigvis er lesbart for allmennheten). For produkter som ikke er beskyttet av patenter vil ønsket om hemmelighold (eller begrenset innsyn i resept) kunne være av stor konkurransemessig betydning.

Det er tvilsomt om loven gir rett til innsyn i produkter/virksomheter utover det som har betydning for helse, miljø og sikkerhet. Utslipp fra bedrifter ikke kan ansees som forretningshemmeligheter som kommer inn under lovregler om taushetsplikt. Analyser av utslipp og avfall fra en produksjon kan ikke unndras offentlighet. Slik informasjon kan også gi verdifull informasjon om prosessene og dermed produktene. Spørsmålet er om sammensetning av produkter på markedet skal kunne hemmeligholdes om det ikke er kjente helse- eller miljøbetenkelige sider ved disse. Enhver person eller myndighet står fritt til å kjøpe et produkt og til å analysere og offentliggjøre resultatene. «Omsettes et produkt, vil myndighetene som enhver annen kunne skaffe seg et eksemplar av det og analysere det. Det sier seg selv at myndighetene ikke har noen plikt til å holde slike analyser hemmelige» (Ot.prp. nr. 51 (1974-75) s. 94).

Et innledende spørsmål er i hvilken grad krav til innsyn fra allmennheten skal utvides fra komponenter som har betydning for helse- miljø- og sikkerhet (Grunnloven § 110 b) til et krav om deklarerer av alle komponenter som lar seg analysere/avdekke. Om kun helse- og miljøbetenkelige stoffer skal deklarereres kan analysearbeidet avgrensnes til de stoffer som til enhver tid er deklarasjonspliktige. Problemet med en slik avgrensning er:

- kunnskapen om hva som er farlig endres over tid, det lages stadig nye forbindelser der kunnskapen om helse- og miljøeffekter er mangelfull og
- blandinger av stoffer (i produkter) kan ha en annen virkning enn summen av komponentene (enten på grunn av rene reaksjoner mellom komponenter eller ved synergi).

En måte å omgå det siste punktet vil være å sette krav til testing av selve produktet med standardiserte testprosedyrer. Krav til produktet kan da være en deklarasjon som går på produktets akutte og kroniske toksiske egenskaper, persistens (nedbrytning i ulike miljøer), evne til bioakkumulering/opptak i definerte systemer, mulige allergiske/irriterende responser samt fysikalske egenskaper som brann og eksplosjonsfare. Det vil i realiteten si en utvidelse av dagens merkeforskrift slik at også subletale og mer langsiktige

miljøeffekter skulle testes. Fordelen med et slikt system er at alle produkter kunne gjennomgå den samme prosedyre med et begrenset antall tester. Problemet er at det ikke er enighet i dag om hvilke tester som skulle inngå i et slikt system. Utfordringen her vil være:

1. Hvilke tester (så få som mulig) er tilstrekkelig for å fastslå et produkt ikke utgjør noen helse- miljø eller sikkerhetsrisiko?
2. Hvilke produkter skal gjennomgå hvilke tester?
3. Hvor befinner produktet seg i ulike faser av sitt livsløp?

Betraktningene foran ligger litt på siden av oppgaven. Det synes allikevel riktig å peke på dette som et mulig alternativ til å kreve en deklarasjon av alle ingredienser i et produkt. Et system som beskrevet over vil ivareta bedriftenes ønske om hemmelighold samtidig som det på en bedre måte ivaretar allmenhetens behov for relevant informasjon (helse, miljø og sikkerhet).

Et annet poeng er de helse- sikkerhet- og miljøaspekter som er knyttet til et produkt under produksjon og transport (før det når forbruker) ved resirkulering og gjenbruk og ved avhending (forbrenning, deponering etc) dvs. et produkts livsløp. Forbindelser som brukes i produksjonen er ikke nødvendigvis en del av produktet (mellomprodukter i produksjonen/syntesen) og forbindelser som er ufarlige i produktet under bruk kan utløses eller dannes ved nedbrytning, forbrenning eller deponering.

4.2 Oppgaven

I det følgende fokuseres det konkret på oppgaven som beskrevet fra oppdragsgiver.

Kunnskaper om et produkts sammensetning kan fremskaffes blant annet via:

- Etikett på forpakning
- Produktdatablader
- Produktregisteret (begrenset tilgang)
- Patenter/patentsøknader
- Publikasjoner
- Søk i databaser og internet
- Ved kontakt med produsent/leverandør
- Kjemisk/instrumentell/fysikalsk analyse av produkt
- Kjemisk/instrumentell/fysikalsk analyse av biprodukter og avfall-sprodukter

Før et slikt arbeid startes, er det nødvendig å avklare hensikten med arbeidet og sette en grense for hvor nøyaktig sammensetningen av et produkt skal bestemmes. Noen nivåer på dette er f.eks.:

- Avdekking av et produkts egenskaper for å kunne lage et tilsvarende produkt
- Identifisering av et produkts ingredienser for å kunne lage et tilnærmet likt produkt
- Identifisering og kvantifisering av alle ingredienser innenfor en gitt feilmargin for å lage et identisk produkt

I denne rapporten er det tatt utgangspunkt i den siste versjonen, det vil si å kunne avdekke mest mulig om et produkt gjennom kjemisk analyse og eventuelt andre tilgjengelige teknikker.

Et aktuelt spørsmål blir i såfall:

Hvor detaljert skal kunnskapen om et produkt være for at produktet i seg selv kan betraktes som en offentliggjørelse av innholdet?

En parallell som kan trekkes her er innenfor patentering. En patentsøknad som kommer i konflikt med et eksisterende patent har berørt essensen (det innovative) i dette patentet. Det vil si at man nærmer seg kjernen i det produsenten ønsker å beskytte. Det kan derfor vurderes å sette en grense for hva som kan beskyttes gjennom et patent. Ønsket om hemmelighold kan imidlertid være på et mer detaljert nivå med tanke på et produkts innhold fordi patentbeskrivelsene er laget for å markere et større revir enn den eksakte sammensetning.

Når målet for analysen/detaljeringsgraden er avklart vil det neste naturlige trinn være å hente inn all tilgjengelig informasjon som beskrevet over.

I noen sammenhenger som f.eks. næringsmidler, kosmetiske produkter mm. er deklarasjon av visse stoffgrupper (biocider mm) regulert gjennom forskrifter. Det vil normalt si at enkelte av ingrediensene skal deklarerer med navn og konsentrasjon i produktet og i databladet som følger dette. For mange produkter vil ikke nøyaktig sammensetning kunne finnes på denne måten.

Det kan imidlertid ofte settes opp en ganske god hypotese om hva produktene kan inneholde (ev. ikke inneholde) på dette grunnlaget. Dette vil være svært arbeidsbesparende i det praktiske kjemisk/fysikalske karakteriseringsarbeidet som følger. For kjemikere med erfaring på ulike områder vil et slikt innledende arbeide kunne begrense antallet mulige og sannsynlige ingredienser til et overkommelig kvalitativt og kvantitativt arbeide. Direkte kontakt med produsent / leverandør på ulike nivåer er ofte nyttig da mange ofte er stolte av sitt produkt og gjerne snakker om dette. Særlig råvareleverandører kan være svært villige til gi informasjon om hvordan deres råstoff kan inngå i en formulering. Formulering som oppgis på denne måten kan antas å ligge svært nær opp til eksisterende produkter.

Søk via internet kan også gi nyttig informasjon om det aktuelle eller liknende produkter på markedet.

Eksempler på nyttig informasjon kan være en pH verdi. Dette kan brukes for å eliminere en lang rekke mulige komponenter i et vandig produkt. Tilsvarende vil andre opplysninger om innhold eller fysikalsk/kjemiske egenskaper kunne benyttes av erfarne kjemikere/produktutviklere til å sette opp hypoteser om innhold med utgangspunkt i egnethet (kompatibilitet) i prosesser og i selve produktet.

Alle produkter som skal være hyllevare og som inneholder mat for sopp og bakterier må inneholde en type biocid. Spørsmålet er da hvilket biocid og hvilken konsentrasjon.

Dette er bare noen eksempler på hvordan det innledningsvis er mulig å sette opp en liste over mulige/umulige ingredienser i et produkt.

6.4.2.1 Registrering av produkter i Norge

Produktregisteret (Produktregisteret 1998) ble opprettet i Norge i 1981. Her skal alle faremerkede produkter som omsettes i Norge i kvanta på over 100 kg pr. år registreres. Dette er et register som ikke er tilgjengelig for allmenheten. Det er også en *Merkeforskrift* (Merkeforskrift 1998) som regulerer klassifisering og merking av farlige kjemikalier. Her er også reglene til produktregisteret gitt. I pkt. 12 i deklarasjonen til produktregisteret skal samtlige stoffer identifiseres med entydig kjemisk navn (ev. CAS eller EC. nummer), faremerking og mengder i vekt %. Komponentene identifiseres i hvert produkt med komponentnummer i synkende vekt %. Handelsnavn kan benyttes om ikke annet er kjent for den som deklarerer. Råvareprodusenten vil da deklare varen entydig i forhold til kilde. Særlige følsomme produkter kan søkes registrert i et manuelt register, *Spesialregisteret*. Kravet til registrering her er at:

- Produktet bidrar vesentlig til firmaets inntekter
- Produktet er enerådende på markedet
- Produktet har en stor markedsandel eller markedspotensiale
- Produktet har vært gjenstand for store utviklingskostnader

Det er bedriften selv som må rettferdiggjøre en registrering i spesialregisteret der kun to autoriserte behandlere har adgang.

Produkter som ikke er merkepliktige i henhold til merkeforskriften er ikke deklarasjonspliktige. Produktregisteret inneholder derfor ikke informasjon om alle produkter som omsettes, men kun de som inneholder råstoffer som er merkepliktige eller som er å betrakte som merkepliktige i det aktuelle produkt. Det vil i praksis si at kun komponenter som er dokumentert å ha negative helse eller miljøeffekter må deklarerer om de er tilstede i mengder i over fastsatte grenser. Bruken av produktet som f.eks. næringsmiddel, teknisk, kosmetisk, farmasøytisk vil også sette grenser for hva som skal deklarerer/dokumenteres om det enkelte produkt gjennom egne forskrifter.

Stofflisten

Det er ca. 4.500 kjemikalier i stofflisten (Stoffliste 1998) som er harmonisert med EU

6.4.2.2 Registrering av stoffer i EU/EØS området

Dette arbeidet har gått relativt tregt og i størrelsesorden 3000 forbindelser er registrert. Det antas at det totale antallet stoffer/produkter er ca. 100.000 hvorav 50.000 er på det Europeiske markedet og i størrelsesorden 10.000 er helse-/miljøfarlige stoffer.

6.4.2.3 Handlingsplan for helse og miljøfarlige kjemikalier

Denne handlingsplanen ble utgitt i juli 1999 (Miljøverndepartementet 1999). Handlingsplanen bygger på den utvikling som skjer innenfor EU/EØS og er ment å sette Norge på kartet som en offensiv aktør og pådriver i dette arbeidet. Det heter blant annet i planen:

«Alle skal ha tilgang på informasjon om hvilken risiko de utsetter seg selv eller miljøet for når de bruker kjemikalier. Informasjon er også en forutsetning for å kunne velge helse- og miljøvennlige produkter. Hovedansvaret for å gi informasjon ligger hos næringslivet. Det handler både om retten til informasjon, plikten til å gi informasjon, og om informasjon som virkemiddel for å redusere bruken av farlige kjemikalier»

Handlingsplanen omtaler kjemikalier som om noen produkter ikke skulle inneholde kjemikalier. Det antas at dette ikke er tilsiktet og at utgangspunktet må være at alle produkter inneholder kjemikalier (hvis ikke bør begrepet kjemikalier defineres). Spørsmålet blir derfor hva som skal betraktes som farlige kjemikalier.

Planen i korthet går konkret ut på at:

- Vi skal kvitte oss med de farligste kjemikaliene
- Vi skal redusere risikoen
- Vi skal bedre informasjonen

Det heter videre at:

«Mangelen på full vitenskapelig sikkerhet om skadevirkninger skal ikke bli brukt som grunn for å utsette miljøverntiltak.»

4.3 Kjemisk/instrumentell/fysikalsk analyse

6.4.3.1 Generelt

Analysen av produkter vil avhenge av:

- Kunnskaper (utdannelse)
- Erfaring
- Tilgjengelig instrumentering
- Tilgjengelig prøvemengde
- Økonomiske ressurser

Det foregår stadig en utvikling av analyseteknikker som sammen med økt kompetanse vil flytte grensene for hva som er mulig fra ett år til neste. Det vil si at den vurderingen som gjøres i dag på dette feltet vil ha en begrenset holdbarhet. Det kan også bemerkes at når mulighetene til å analysere et konkurrerende produkt i stor grad er et resursspørsmål så vil alltid resurssterke/store bedrifter lettere være i stand til å finne ut av et produkts sammensetning enn mindre resurssterke bedrifter. Privatpersoner vil kun i liten grad kunne finne sammensetningen av et produkt gjennom analyse.

En annen betraktning går på produktets kompleksitet. Det vil normalt være mulig å finne fram til produktets hovedkomponenter og aktive ingredienser på en slik måte at det kan lages et likeverdig (eller tilnærmet likeverdig) produkt. En av grunnene til at det er vanskelig å finne eksakt sammensetning er blant annet:

- Alle analysemetoder har en nedre deteksjonsgrense
- Få produkter er helt stabile innenfor tidsrommet for oppgitt holdbarhet
- Produkter tilsettes komponenter for å vanskeliggjøre analyse og kopiering

Det siste punktet er særlig interessant. Sett at følgende lover/retningslinjer innføres:

«Kun produkter som ikke kan kopieres gjennom analyse kan hemmelig holdes.»

Følgende spørsmål kommer da opp:

- Hva skal regnes som et identisk produkt, en kopi eller et liknende produkt?
- I hvilken grad vil det føre til at det utvises en stor fantasi for å vanskeliggjøre en analyse gjennom tilsetning av nye og ev. helse og miljøbetenkelige stoffer?

6.4.3.2 Analysemetoder

Analysemetoder for produkter vil i prinsippet være alt tilgjengelig utstyr for kjemisk, mekanisk, magnetisk, akustisk, optisk etc. karakterisering. Tilnærming til ulike produkter vil være svært forskjellig noe som vil illustreres i det følgende.

Det er vanskelig å gi en generell oppskrift for produktanalyser. Det vil imidlertid alltid være tale om en analyse i flere trinn. En slik prosess er naturlig å stoppe på et nivå hvor det er tilstrekkelige kunnskaper om produktet i forhold til den definerte oppgaven. Ofte vil en separasjon av komponenter i et produkt være nødvendig før selve analysetrinnet. Denne separasjonen kan være vel så krevende som analysen. En analytisk kjemiker vil se på dette som en del av selve analysearbeidet. Dette er imidlertid antakelig ikke like opplagt for en som ikke jobber med slike analyser.

Typiske nivåer på en produktanalyse vil være som følger:

1. Definisjon av formålet/detaljeringsnivå
2. Avklaring av resurser
3. Registrering av tilgjengelig informasjon
4. Beskrivelse av produktets utseende (fast stoff, væske, farge, emballasje etc)
5. Beskrivelse av lukt/smak (med mindre dette ikke er tilrådelig)
6. Optisk beskrivelse/analyse (farge, IR, UV NIR, fluorescence, optisk dreining etc)
7. Fysikalske data (tetthet, viskositet, partikkelstørrelse mm, magnetiske egenskaper)
8. Inndampingsrest/tørrestoff (vanninnhold, organisk innhold, askerest)
9. Fraksjonering av produktet (filtrering, partikkelfraksjonering, løse i væsker med økende polaritet)
10. Fraksjonene kan håndteres som beskrevet fra pkt. 4
11. Kjemiske data (smeltepkt, kokepkt, spektroskopi, kromatografi)
12. Vurdering av renhet av fraksjoner – ev gå tilbake til pkt. 9
13. Stabilitet/livsløp (nedbrytning, bioakkumulering, toksisitet)
14. Rapportering

Etter hvert punkt settes opp en hypotese om sammensetning som søkes verifisert i etterfølgende punkter.

Som det fremgår av dette vil kjemisk analyse, i en snever tolkning av begrepet, kun være ett av mange punkter i en prosess for å avdekke sammensetning av et produkt.

Som praktisk fremgangsmåte ved den kjemiske analysen er det fornuftig å skille mellom analyse av stoffer/komponenter som er løselig i et løsemiddel (eller vann) og faste stoffer som ikke er mulig å løse opp med tradisjonelle tilgjengelige metoder. Dette er et viktig skille med tanke på hvilke analyse eller deteksjonsmetoder som kan brukes.

For alle produkter bør det være mulig å angi vekt % vannløslige komponenter, vekt % organisk løslige komponenter og vekt % uløselig materiale. Videre bør det være mulig å angi vekt % flyktige komponenter. Ved GC-MS analyser vil massetall for komponentene og fragmentering koblet mot MS-bibliotek med stor sannsynlighet identifisere de fleste flyktige komponentene.

Det er viktig å skille mellom sammensatte produkter og produkter som består av to eller flere komponenter.

- For rene produkter vil molekylstrukturen med stor grad av sannsynlighet kunne bestemmes eksakt i form av en bruttoformel (f.eks. $C_6H_{15}N$) og en molekylstruktur.
- For sammensatte produkter vil en kunne identifisere hovedkomponentene med stor sannsynlighet i form av en bruttoformel og en molekylstruktur. Eksakt informasjon om stereokjemi for et molekyl er betydelig mer krevende. Formulerte produkter som vaskemidler og kosmetikk inneholder svært ofte aktive hovedkomponenter som vil kunne identifiseres.

For rene produkter vil 50-100 % informasjon om produktets innhold kunne fremskaffes i løpet av 40 arbeidstimer. For sammensatte produkter er eksakt informasjon vanskeligere tilgjengelig og i noen tilfeller usannsynlig innenfor rimelig tid og ressursbruk. Mest avgjørende er om produktet i hovedsak inneholder løselige og flyktige komponenter. Dersom det er mye uløselig materiale i produktet eller det er innslag av naturprodukter, er analysearbeidet vesentlig tyngre. For sammensatte produkter vil typisk 10-50 % informasjon kunne fremskaffes i løpet av 40 timer. Innenfor 80 timer vil 50-90 % av informasjonen være tilgjengelig.

I noen tilfeller vil et gram være mere enn nok prøvemateriale for å gjennomføre slike analyser, mens i andre tilfeller vil kanskje så mye som et kilo av produktet være nødvendig, men dette er fullstendig avhengig av type produkt og det kan ikke sies noe generelt om dette.

4.4 Analyser belyst med eksempler

Her følger en gjennomgang av de ulike produktgrupper: plastprodukter, kjemisk tekniske produkter og tekstiler. Dette er basert på svar på spørsmålene gjengitt under pkt 2 fra kjemikere på SINTEF med lang erfaring med analyse, karakterisering og bruk av de ulike produkter. Dette er beskrivelse fra kjemikere. Faguttrykk som er brukt, er ikke forklart og ikke forenklet i teksten. Dette avsnitt egner seg derfor best for kjemikere. I konklusjonen som følger i kapittel 4 har vi valgt å gå tilbake til de spørsmål som ble stilt innledningsvis og trukket ut konklusjonene på en måte som ikke krever fagkunnskap på samme nivå.

6.4.4.1 *Plastprodukter*

Når det gjelder sammensetningen av plastprodukter er det mulig å komme meget langt mht. bestemmelse av et vilkårlig plastprodukts sammensetning. Et plastprodukt består normalt av selve plastmaterialet og en pakke bestående av ulike additiver, myknere og fargestoffer. Det må imidlertid bemerkes at det er mulig å «bake inn» et nærmest ubegrenset antall organiske og uorganiske komponenter i plastmaterialer.

Analyse/bestemmelse av selve plastmaterialet.

For de fleste plastmaterialer er det relativt enkelt å bestemme hva slags plas­tråstoff som er benyttet. Det første trinn vil være å se på dokumentasjonen som foreligger. En erfaren polymerkjemiker vil også kunne si ganske mye om en plasttype utfra utsende, pris og bruksområde. Analytisk gjøres analyse av plas­tråstoffet ved ulike spektroskopiske teknikker. Den enkleste og raskeste vil være IR-spektroskopi, som langt på vei vil gi en avklaring om hvilken plast­type som har blitt benyttet. Det vil være lett å avgjøre om det er snakk om poly­ester, polyamid, PVC eller andre typer. Om produktet er en copolymer (består av flere monomertyper) eller en legering, vil det være et større problem å si hva plas­tråstoffet er. I enkelte tilfeller vil det være nødvendig å benytte andre teknikker som f. eks NMR-spektroskopi i tillegg.

Dersom produktet er løselig i et organisk løsemiddel eller vann, vil NMR-analyser være egnet for å bestemme funksjonelle grupper i polymerkjeden. Spesielt vil ¹³C-NMR kunne gi en del informasjon. Til eksempel vil det være mulig å fastslå om polymeren er en polykarbonat, polyacrylsyre, polyacryla­mid, polyester o.l. Det vil også være mulig å se om det finnes hydrokarboner i kjeden som metyl, etyl, propyl o.a.

Et forhold som kan gjøre slike analyser noe mer vanskelige, er dersom plastmaterialet består av en blanding (eller legering) av flere plasttyper. Hvis det da ikke er mulig å bestemme de ulike komponentene ved enkle spektrosko­piske metoder, må man først gjøre en fraksjonering av de ulike komponentene før en spektroskopisk bestemmelse av hvilke plasttyper som har inngått i blandingen.

For å komme et skritt videre i retning av å detaljbestemme hvilken kvalitet av det aktuelle plastmaterialet som har vært benyttet (plastprodusentene operer med et stort utvalg av kvaliteter for en og samme basispolymer) vil det være nødvendig med ytterligere analyser av typen GPC og reologisk karakterisering. (Dette er teknikker som kan skille mellom ulike molekylvekter og molekylvektsfordelinger for en og samme plasttype).

SEC (Size exclusion chromatography, også kalt GPC (Gel permeation chromatography)) vil kunne gi informasjon om polymeren består av flere for­skjellige kjeder. Kjedene kan til eksempel ha varierende lengde eller oppbyg­ging som gjør at de separeres kromatografisk på en kolonne. Disse analysene vil også kunne indikere om polymerkjedene er høy- eller lavmolekylære. Poly­meren vil også kunne karakteriseres ved å bestemme polydispersiteten med SEC-analyser. Dette sier noe om spredningen på polymerkjedens lengde. Metoden kan også brukes preparativt for å skille ulike polymerer før disse kar­akteriseres hver for seg.

Generelt kan man si at bestemmelse av selve plastmaterialet og tilnærmet hvilken kvalitet som er benyttet, kan gjøres med etablerte analyseteknikker som finnes i velutstyrte laboratorier.

Analyse av additiver, myknere og fargestoffer.

Igjen vil det første nivået være å se på informasjonen som foreligger om produktet, bedømme dets utseende og vurdere mulige additiver utfra produktets bruksområde. En ren polymer vil ofte være ubrukelig av ulike årsaker som f.eks. elastisitet, farge, holdbarhet mm. Med generell kunnskap om polymerkjemi og additiver kan man avgrense typer forbindelser man skal lete etter. Tilsvarende gjelder også når det gjelder bestemmelse av hvilke fargepigmenter som er benyttet.

Bestemmelse av additiver vil ofte være en mer krevende oppgave enn bestemmelse av selve plasttypen som er benyttet. Man kan imidlertid komme et godt stykke på vei (90 %) ved hjelp av kunnskap om produktet som beskrevet over, og en kombinasjon av ekstraksjonsteknikker og ulike kjemiske analyseteknikker der HPLC vil være sentral både i kvalitativ og kvantitativ bestemmelse av additiver. Identiteten til et additiv kan være vanskelig å fastslå om forbindelsen ikke er tilgjengelig som en ren forbindelse i laboratoriet. Mengden tilsatt av et additiv kan være begrensende om denne ligger under analysemetodens følsomhet (deteksjonsgrense). Additiver kan også være tilsatt produktet for å vanskeliggjøre analyse og ev. kopiering av produktet.

Fyllstoffer og andre uorganiske komponenter kan normalt bestemmes med mikrosondeanalyse eller andre uorganiske analyseteknikker. Kvantifisering av fyllstoffmengdene kan normalt gjøres ved TGA, der plasten brennes av og askeresten kvantifiseres gravimetrisk.

Av særlig miljøbetydning er myknere (ftalater) som kan «lekke ut» ved kontakt med organiske løsemidler eller i vann. Det siste har vært i fokus i barneleker av plast som kan inneholde ftalater. Slike komponenter kan også frigjøres over tid om plasten deponeres som avfall. I mange tilfeller vil imidlertid ikke slike komponenter kunne detekteres fordi plastmaterialet er svært stabilt og lite tilgjengelig for utløsning med vann.

Oppsummering:

- Plasttype og kvalitet er normalt relativt enkelt å bestemme.
- Additiver kan være mer krevende og vil normalt kreve mer ressurser
- Eventuelle fyllstoffer kan normalt bestemmes ved ulike analyseteknikker og kvantifiseres ved hjelp av TGA

Normalt drives en slik form for «konkurrentovervåkning» i noen grad i industrien. På basis av denne type informasjon vil en bedrift raskere kunne komme fram til et eget produkt dersom de kan benytte denne type informasjon i sitt eget produktutviklingsarbeide.

For å kunne foreta en fullstendig bestemmelse av plasttype, kvalitet og additiver i et gitt plastmateriale kreves det at man har tilgang til en serie med ulike analyseinstrumenter. Det vil f.eks. være nødvendig å benytte utstyr fra mange forskjellige avdelinger ved SINTEF for å kunne gjennomføre en detal-

jert analyse av plasttype, kvalitet og ulike additiver i plasten. Normalt vil man trenge fra noen få gram og opp mot 100 gram av materialet for å kunne gjøre slike analyser. Avhengig av ambisjonsnivå og vanskelighetsgrad vil analysene ta fra noen få timer og opp til flere uker.

6.4.4.2 Kjemisk tekniske produkter

Kjemisk tekniske produkter er en svært uensartet gruppe produkter. For å diskutere mulighetene for å analysere slike produkter har tre ulike produkter, såpe, maling/lakk og katalysatorer blitt valgt som eksempler.

6.4.4.2.1 Såpe

Et vaskemiddel vil naturlig nok bestå av tensider. Datablad fra produsent kan f.eks. fortelle at det er en viss prosent av anioniske tensider, ikke ioniske tensider og amfotære tensider. Alle disse er stoffer som inneholder et molekyl med en hydrofil (polar/ionisk) ende og en hydrofob (upolar/hydrokarbonrest) ende. Dette er kort fortalt virkemåten for vaskemidler. Å påvise hvilke tensider det finnes i et produkt er mulig med en dertil egnet analyseteknikk, f.eks. væskechromatografi. Det vil være en stor fordel å ha referansestoffer av de ulike mulige tensider tilgjengelig på laboratoriet. En analyse etter et navngitt stoff er alltid svært mye enklere enn å lete etter noe man ikke vet hva er.

Siden det finnes et begrenset antall produsenter av tensider vil en kontakt med disse kunne gi mye verdifull informasjon. Mange produsenter forteller gjerne om sine produkter og kan ev. gi forslag til formuleringer (såper) som kan fungere like godt som det produktet det er behov for å analysere. Slike formuleringforslag er ikke tatt helt ut av luften, og de kan således brukes i det videre detektivarbeidet for å avklare sammensetningen til et produkt.

Andre komponenter i såper vil være parfymer, fargestoffer, stabilisatorer mm. Dette er svært ulike typer av forbindelser som gjør at hele spekteret av tilgjengelig analyseutstyr og ekspertise må settes inn. Det er tvilsomt om sammensatte produkter kan analyseres til 100 %. Det er allikevel mulig å lage tilsvarende produkter. Særlig vil det antakelig være vanskelig å få til en identisk lukt. Dette har sammenheng med at det her ofte brukes komplekse blandinger av syntetisk og naturlig forekommende luktstoffer. Naturlige aromastoffer er ofte svært sammensatte og fremkommer som en kombinasjon av naturlige prosesser og en ekstraksjon/prosessering som kan være spesifikk for den enkelte produsent av aromastoffet. Særlig innen parfymebransjen holdes disse reseptene svært konfidensielle.

For enkle teknisk kjemiske produkter av type vaskemidler vil det være forholdsvis enkelt å analysere produktet og produsere identisk produkt. Eksempel Salmiak er kun en løsning av ammoniakk i vann, mens Klorin er en 4 % løsning av natriumhypokloritt i vann. For mere kompliserte vaskemidler med nøye sammensatte tensidblandinger vil det være mere komplisert å identifisere alle komponentene, men det er ikke alltid heller nødvendig for å lage et nesten like godt kopiprodukt.

6.4.4.2.2 Maling og lakk

Maling og lakkprodukter er en meget sammensatt produktgruppe som består av en rekke ulike kjemikalier i ulike mengder. Generelt kan man dele innholdet i ulike hovedgrupper:

- Bindemiddel

- Løsemiddel
- Co-solvent for vannfortynnbare systemer
- Emulgatorer
- Additiver (herdekatalysatorer, fungicider, baktericider, stabilisatorer, mm.)
- Pigmenter
- Uorganiske fyllstoffer

En utfordring ved analyse av såpass sammensatte produkter som maling og lakk er å separere (fraksjonere) de ulike komponentene før en eventuell detaljanalyse kan gjennomføres. Måten dette må gjøres på vil være helt avhengig av hvilken type maling eller lakk som skal analyseres, og må trolig tilpasses i hvert enkelt tilfelle. Etter at en slik fraksjonering er gjennomført, vil de ulike komponentene kunne bestemmes med ulike analyse og karakteriseringsteknikker. Noen av disse vil være relativt standard teknikker som flere analyselaboratorier vil beherske, men noen vil opplagt kreve mer avansert utyr som kun et fåtall laboratorier har tilgang til.

Bindemiddel

Dette er som regel polymermolekyler eller polymeriserbare forbindelser som sørger for dannelse av en maling/lakkfilm med ulike mekaniske egenskaper, adhesjon og værbestandighet. Generelt er analyse av denne komponenten lik det som gjøres ved plastanalyser, og man kan relativt raskt komme fram til hva slags hovedgruppe det aktuelle bindemiddel hører til. Detaljert kunnskap om den kjemiske oppbygningen av bindemiddelet vil være mer (tids)krevende, men i de fleste tilfeller vil vi tro at dette vil la seg gjøre.

Løsemidler

Disse brukes for å løse opp bindemiddelet slik at systemet kan påføres med en riktig viskositet. Etter påføringen skal løsemiddelet dampe av med en kontrollert hastighet og etterlate seg en film med det aktuelle bindemiddelet. Som regel brukes en blanding av ulike organiske løsemidler. Sett fra et analyse-synspunkt er det en relativt enkel sak å bestemme hva slags type løsemiddel som benyttes. Det finnes en serie med ulike analyseteknikker som både kan detaljbestemme kjemisk forbindelse og mengdeforhold mellom ulike komponenter.

Co-solvent

Dette er organiske forbindelser som tilsettes i mindre mengder i såkalte vannfortynnbare maling og lakksystemer. På samme måte som for de vanlig løsemidlene er dette forbindelser som relativt «enkelt» kan bestemmes både med hensyn til kjemisk struktur og mengde.

Emulgatorer

Dette er hjelpestoffer som hovedsakelig tilsettes vannfortynnbare systemer. I praksis er dette såpeliknende stoffer, og analyse av disse vil møte de samme utfordringene som beskrevet i avsnittet ang. analyse av såper.

Additiver

Denne gruppen består av ulike stoffer som blir tilsatt maling/lakk for å ivareta spesielle funksjoner som f. eks katalysator for herding av bindemiddel, bakterie og soppdreper, antioksidanter, UV-stabilisatorer, myknere mm. Felles for stoffene i denne gruppen er at det generelt er små tilsatser og at de kan ha en komplisert kjemisk oppbygning. I en fullstendig kjemisk analyse av et gitt maling/lakksystem er det denne gruppen av forbindelser som representerer den vanskeligste analyseoppgaven.

Pigmenter

De vanligste pigmenter i malinger hentes fra et relativt begrenset antall leverandører og vil således kunne sammenliknes med disse leverandørenes produkter. En detaljert bestemmelse vil i noen tilfeller by på problemer.

Uorganiske fyllstoffer

Disse tilsettes malingene dels som en del av pigmenttilsats eller for å gi spesielle effekter mht. mekaniske egenskaper eller optiske egenskaper. Normalt er det et begrenset antall uorganiske fyllstoffer som benyttes, og det finnes gode og raske analysemetoder for å bestemme type og mengde av slike fyllstoffer.

6.4.4.2.3 Katalysatorer

Katalysator er valgt som et eksempel på teknisk kjemisk produkt, fordi det er en viktig komponent i omtrent 70 % av all kjemisk industri. Som eksempel kan nevnes raffineri og petrokjemisk industri. I tillegg er katalysatorer benyttet i de fleste nye biler i dag. En katalysator vil i regelen være et fast stoff, som består av aktivstoffer som er fordelt på en «bærer». Analyse av denne type katalysatorer vil i en viss grad være det samme som for de fleste andre faste uorganiske materialer. Bruksområdet for katalysatoren vil i regelen være kjent, og ut fra dette vil en kompetent person ha visse forventninger til sammensetningen, dvs. hvilke typer aktive stoffer og hvilke typer bærere som er brukt. Det første som bør gjøres er å vurdere tilgjengelig informasjon og på dette grunnlag sette opp en antakelse (hypotese) om sammensetning.

En undersøkelse av en katalysator vil ofte starte med en undersøkelse av «hvor god den er», dvs man gjør et standardisert forsøk med katalysatoren i den type reaksjon den skal brukes til, for å danne seg et bilde av aktivitet og selektivitet. I denne sammenheng er det viktig å være klar over at mange katalysatorer ikke brukes direkte i den form de leveres i, men må gjennomgå en aktiviseringsprosess før bruk. Denne aktiviseringsprosessen kan være meget spesifikk for den «ukjente» katalysatoren, så det er ikke sikkert man lykkes med å skape optimale forhold for katalysatoren i standard testen. I de fleste tilfelle vil slike aktiveringsmetoder dog være kjent. Spesielle spesifikke

testmetoder vil kunne si noe om egenskapene til aktivstoffene f.eks mengde og styrke av surhet i en cracking katalysator.

Det neste trinn i en undersøkelse vil være en nøyere kjemisk kartlegging av katalysatoren. Dette gjelder både total kjemisk element sammensetning, og en mere detaljert bestemmelse av hvilke kjemiske stoffer som inngår. Dette kan noen ganger være litt komplisert, da liknende kjemiske stoffer kan være brukt som bærer og som aktivstoff. Dette er f. eks tilfelle når det gjelder cracking katalysatorer for olje. I tillegg vil det være begrensninger i nøyaktigheten og følsomheten til instrumentene som benyttes ved undersøkelsen. Spesielle analysemetoder som kan fastlegge egne faser i materialet (XRD, IR, NMR) samt analysemetoder for å bestemme elementsammensetning (ICP, XRF) vil være aktuelle. En vurdering av resultatene fra flere forskjellige metoder vil til sammen gi en beskrivelse av katalysatoren.

For å øke katalysatorenes effektivitet og levetid, brukes ofte tilsatsstoffer. Slike kan ofte indikeres ut fra den kjemiske elementanalysen, men det kreves i regelen spesiell fagkunnskap for å forstå deres tilstedeværelse.

Det neste trinn i en undersøkelse vil ofte være å bestemme hvilken fysikalsk form komponentene befinner seg i. Det er her snakk om å bestemme partikkelstørrelse for enkeltkomponenter, porøsitet og pore størrelse etc. Ytre karakteristika, som størrelse og form av katalysatorpartikler, er også viktig for virkemåte og stabilitet.

Undersøkelser som ovenfor vil i regelen sette en kompetent person i stand til å lage en ekvivalent katalysator. Men selv om katalysatoren gjennom analyser er godt beskrevet, kan forskjeller i detaljer ved fremstillingsprosedyre og prosessutstyr gi forskjellige katalysatoregenskaper. Katalysatorbakgrunn med spesifikke kunnskaper om prosessen som katalysatoren skal brukes til, er en fordel ved forsøk på å lage en ekvivalent katalysator. Videre er det nødvendig med avansert utstyr til testing av katalysatoren samt instrumentering for de forskjellige analysene som er nevnt. Utstyr for denne type undersøkelser har gjerne industrien som selv benytter seg av katalysatorene, laboratorier ved forskningsinstitutter (f.eks. SINTEF) eller ved universitetene.

Innenfor katalysator området, som på de fleste andre områder av tekniske produkter, er en slik «konkurrent-overvåking» en del av utviklingsaktivitetene til produsenter og brukere. I hvilken grad dette skal kalles «produktkopiering», eller «kompetansevedlikehold» kan være en hårfin forskjell. Rettighetene til en katalysator er som regel dekket gjennom patenter.

Sett i sammenheng med helse, miljø og sikkerhet må katalysatorer vurderes i forhold til de mennesker som håndterer katalysatorene i industrien. Mer viktig er antakelig mulig biprodukter som dannes ved bruk i prosessen samt deponering/destruksjon av brukt deaktivert katalysator. Kunnskap og analyse av både katalysator, råstoff samt produkt er da nødvendig.

Konklusjon

- Undersøkelse av en katalysator ved hjelp av avansert test og analyseutstyr vil gi en god beskrivelse av en katalysator
- En slik undersøkelse vil gi gode indikasjoner på hvordan en ekvivalent katalysator kan fremstilles. Dette vil imidlertid som regel kreve et utviklingsarbeide.

6.4.4.3 Tekstiler

Første trinn ved analyse av et tekstil vil være å se på etiketten med vaskeanvisning som er festet til produktet. Her er normalt naturlig og syntetisk fibersammensetning angitt (bomull, silke, viskose, rayon, nylon etc). Vaskeanvisningen kan si noe om tilsetningsstoffer som f.eks. om produktet er fargeekte etc.

Analyse/bestemmelse av fiber materialet

Bestemmelse av hovedkomponent vil som regel være greit for produkter som består av syntetiske materialer, men for naturstoffer kan det være noe mere komplisert. Dette skyldes at naturlige polymere er produkter der kvalitet vil avhenge av mange faktorer som klima, jordsmonn, alder ved høsting, bearbeidingsprosesser mm.

Syntetiske materialer er stort sett organiske polymere. I dag brukes svært mye kunstfiber som består av syntetiske materialer. Imidlertid er det samme argumentasjon for plastprodukter nevnt over at de syntetiske materialene må være billige. Eksotiske materialer blir for kostbart å produsere. En analyse av selve bulk materialet i fiberne er en ganske enkel analyse siden det mulige utvalg ikke er så stort (se også analyse av plastråstoffer under 3.4.1).

Additiver

I likhet med plaststoffer vil det være additivene som er den store utfordringen ved analyse av tekstiler. Additiver tilsettes i tekstiler blant annet for å stabilisere produktet (hindre nedbryting ved oksidasjon og UV-lys), som fargestoff, for å stabilisere og lette innfarging, for å bedre egenskapene (overflate/mykhet) og for å øke vaskbarheten. Lang erfaring og gode kontakter mot råvareprodusenter vil være avgjørende for hvor langt det er mulig å analysere additivene.

For å bestemme additivene i tekstilet må det antas at i alle fall endel av dem lar seg ekstrahere ut av materialet. Dette vil selvsagt bare kunne identifisere additiver som lar seg ekstrahere og separere. Additiver som f.eks. glassfiber, og andre inerte materialer vil ikke påvises på denne måten. Slike inerte materialer kan f.eks. sjekkes ved å dekomponere hele polymeren ved oppvarming og identifisere restene av f.eks. glass eller mineral. For stoffer som hverken er inerte eller lar seg ekstrahere blir det problemer. Det er god grunn til å anta at mange produkter inneholder additiver som ikke lar seg ekstrahere.

Ved kjemisk behandling av polymeren/naturproduktet for å dekomponere materialet vil også additivene påvirkes og brytes ned.

Dette gjør det vanskelig for ikke å si umulig å kunne finne og identifisere alle additivene med bruk av slike metoder. Tilgjengelighet av rene referansesoffer vil også kunne begrense mulighetene. Det vil for eksempel kunne sies at det dreier seg om et additiv av type X i mengde Y men ikke nødvendigvis navn på stoffet eller produsenten av dette.

5 Konklusjon

Her følger et konkret svar på de punkter/spørsmål som ble beskrevet av oppdragsgiver i kontrakten (*gjengitt i italics*). (Mer detaljer finnes i punktene foran)

Hvor nøyaktig (for eksempel tilstedeværelse vs. konsentrasjon, bestanddeler vs. 100 % sammensetning) det er mulig å komme fram til et produkts innhold gjennom en analyse av produktet selv?

- *De teoretiske mulighetene for å komme fram til et produkts innhold gjennom analyse av produktet.*

Dette vil være svært avhengig av type produkt og kompleksiteten til produktet. Teoretisk kan det hevdes at det er mulig å analysere et produkt til 100% sammensetning. I praksis er dette normalt ikke mulig. Begrensningene er blant annet:

- *De ulike analysemetoder har en nedre grense for deteksjon (minste detekterbare mengde) og er dessuten beheftet med en usikkerhet. Dette kan dels føre til at små mengder av komponenter i produktet ikke kan analyseres og dels at det aldri kan fastslås at vi nå har gjort rede for alle produktets ingredienser. Det vil føre for langt å vurdere alle tilgjengelige analysemetoder for å evaluere deteksjonsgrenser og usikkerheter ved metoden. Slike data vil dessuten avhenge av prøvetypen og mulige interfererende komponenter i prøven. Det skjer dessuten en utvikling av analyseutstyr som stadig flytter grensene for hva som er mulig. Et godt eksempel på at vi kan finne ut mye om et produkt men ikke kopiere disse til 100 % er næringsmidler som f.eks. Coca Cola og rødvin.*
- *Det er normalt relativt enkelt å finne innholdet i et produkt som består av kun en komponent eller en kombinasjon av et fåtall komponenter som er lett å separere. Eksempler på det første vil kunne være råplast (uten tilsetingsstoffer) eller rene pigmenter (uten tilsatsstoffer). Grunnen til dette er at det for en rekke ulike analysemetoder (MS, NMR, IR etc) er bygget opp biblioteker som gjør at om det oppnås en nær 100 % overlapp mellom analyse av produktet og et rent referansestoff kan det med relativt stor sikkerhet sies at produktets innhold er kjent. Eventuelt vil en kombinasjon av flere analysemetoder kunne gi meget god informasjon om innholdet i et produkt. Om det imidlertid dukker opp signaler i analysen som ikke skulle være der, så skyldes det enten at det er tale om et helt annet stoff eller at stoffet er urent, det vil si tilsatt additiver (kan også skyldes urene råvarer i produksjonen). Analyser på elementnivå kan gjøres med stor presisjon gjennom forbrenningsanalyser og metoder innen uorganisk analyse (XRF, XRD, ICP, AAS etc).*
- *For komplekse produkter, og særlig for produkter som inneholder organisk materiale fra planter og dyr, vil det være meget vanskelig å finne sammensetningen av alle komponenter og additiver og dermed kunne lage et tilsvarende produkt. Det er også slik at selv om alle stoffene er kjent vil kanskje rekkefølgen de er tilsatt i og deres historie i produktets produksjonsfase være kritisk. Mange slike prosesser er irreversible*

og rekkefølgen for tilsetning av additiver vil i noen tilfeller være helt avgjørende for å oppnå de ønskede egenskaper. Det er derfor ikke sikkert det er mulig å produsere et kopiprodukt selv med kjennskap til alle komponenter og alt som det ferdige produkt inneholder.

- *Hvordan det i praksis er mulig å komme fram til slik informasjon, herunder en vurdering av hvilke faktorer som avgjør hva man kan klare å komme fram til.*

I praksis vil det kunne være betydelige utfordringer som vil begrense mulighetene for å gjennomanalysere et produkt (til 100 %). De viktigste er satt opp her:

- *Produktet er satt sammen slik at de ulike komponenter ikke kan separeres. Det kan da være vanskelig å identifisere og kvantifisere hver komponent. I mange tilfeller er det ikke nødvendig å separere komponentene i et eget trinn i analysen da dette utføres under selve analysen (kromatografiske teknikker). Produktet kan også være satt sammen fra produsenten slik at komponentene skal være vanskelig å separere (produktkoding/merking).*
- *Produktet er tilsatt en komponent som er vanskelig/umulig å analysere eller av en slik type at den vanskeliggjør analyser av produktet (maskering). En amorf substans vil for eksempel vanskeliggjøre analyse av krystallinske stoffer (som er tilstede i små mengder). Dette vil i praksis si at det ikke er mulig å lage en eksakt kopi av produktet. Det er imidlertid langt fra sikkert at det tilsatte stoff er en aktiv ingrediens i selve produktet. Det vil med andre ord være mulig å lage et like godt produkt uten kunnskap om det tilsatte stoff.*
- *Det foreligger ikke den nødvendige kompetanse eller instrumentering for å gjøre arbeidet. Det vil ofte være begrensede resurser som er til rådighet for å gjøre en karakteriseringsjobb. Kompetanse i form av utdanning og erfaring koster mye og vil i mange tilfeller sette klare begrensninger. Instrumentering, inkludert kompetanse for å bruke disse, er en stor utgift. Slike instrumenter skal avskrives over 3-5 år noe som må trekkes inn i vurderingene på de praktiske begrensningene for å karakterisere produkter. De sentrale tyngre analyseenheter som er nødvendig for et slikt arbeide (f.eks. NMR, høyoppløselig GC-MS, ICP-MS, XRF, XRD) kan overstige en prislapp på 1 mill NOK pr. enhet.*
- *Det foreligger ikke referansestoffer eller referansebiblioteker hvor de aktuelle stoffer er beskrevet. Det forutsettes her at man har tilgang på det rette analyseutstyret for å gjøre jobben.*
- *Det er i praksis begrensede økonomiske ressurser til rådighet for å gjennomanalysere et produkt. Det vil blant annet være stor forskjell på muligheten for å gjøre analyser som privatperson i forhold til muligheten for en bedrift eller et større konsern.*

Dersom det varierer fra produktgruppe til produktgruppe hvor lett det kan være å komme fram til hva produktet inneholder, er det ønskelig at disse forskjellene blir utdypet. Produktgrupper som kan ha særlig interesse i denne sammenheng er:

- *plastprodukter* Plastprodukter består normalt av syntetisk basisplast som er relativt lett å identifisere samt en rekke additiver og fyllstoffer som er en større utfordring.
- *kjemisk tekniske produkter* Dette er en svært sammensatt gruppe som kan omfatte blant annet såpe, lakk, maling og lim. Disse har svært ulike egenskaper og sammensetning og er vanskelig å håndtere som en gruppe med tanke på fremgangsmåte i en analyse. Som for plastprodukter vil det normalt være mulig å identifisere hovedkomponentene. Analyse av tilsatsstoffer som additiver, fargestoffer, fyllstoffer, biocider etc. vil være mer krevende. I mange tilfeller vil det være mulig å lage et tilsvarende produkt basert på analysen.
- *tekstiler* Tekstiler kan være syntetiske eller naturlige. For de syntetiske vil fremgangsmåten i analysen av basismaterialet være omtrent som for plastprodukter. Naturstoffer brukt som basismaterialer (bomull, ull mm) vil ikke være mulig å analysere i detalj. Sammensetningen av slike vil være preget av naturens egne prosesser og dermed ikke i samme grad være identiske fra produksjon til produksjon i samme bedrift. Når det gjelder tilsatsstoffer og additiver vil analysen av disse være relativt lik det som er beskrevet for plastprodukter og kjemisk tekniske produkter.

En beskrivelse av i hvilket omfang konkurrenter faktisk utfører slike produktanalyser og hva de i praksis vet om hverandre produkter.

- *Det er ukjent i hvilket omfang slike analyser skjer.* Det er heller ikke en type spørsmål som man stiller til en produsent. Som oppdragsinstitutt mottar SINTEF en lang rekke analyseoppdrag. I mange tilfeller er ikke formålet med analysen kjent. I andre tilfeller kan det gå klart fram at dette dreier seg om en konkurrentanalyse.
- *Det må poengteres et viktig skille mellom patenterte produkter, produkter under patentering og produkter som ikke patenteres av ulike årsaker.* En patentering er en offentliggjøring av resepten som gjør at denne like gjerne kunne settes på etiketten. Dette er imidlertid ikke helt riktig da produsenten gjennom sitt patent ofte har et betydelig slingringsmonn når det gjelder hva som faktisk inngår i produktet. Dette gjøres ved å liste opp en lang rekke mulig tilsetningsstoffer i omtrentlig mengder. Det viktige er imidlertid at konkurrenter i dette tilfelle må lage sitt alternative produkt slik at dette ikke er i konflikt med patentet. Når det gjelder produkter under patentering og før patentet blir publisert vil kravet til hemmelighold være størst. I denne fasen er et produkt særlig utsatt for konkurrentanalyser og kopiering. En rekke produkter blir aldri søkt patentert. Dette kan være fordi de er vanskelig eller umulig å kopiere (f.eks. næringsmidler med spesiell aroma/smak). Andre grunner er at produktet har marked-sandeler som er nær umulig å velte eller at produktet kun er tenkt for et nasjonalt marked hvor det er få synlige konkurrenter.
- *Hensikten med konkurrentanalyser vil normalt være å lage kopiprodukter etter en analyse av et gitt produkt.* Noen produkter vil også inneholde merkestoffer som skal kunne gi produsenten anledning til å kontrollere at dette virkelig er et autentisk produkt (hvem som har produsert produktet). Slike merkestoffer er valgt med omhu for å ikke la seg avsløre ved

analyse og samtidig være lette å påvise ved en analyse som er spesifikk for dette stoffet. Med flere titalls millioner organiske molekyler å velge mellom (ev. ved bruk av genetisk koding) er det lett å finne et som har disse egenskapene, det er bare et spørsmål om ressurser. I tillegg kan det syntetiseres et molekyl som ennå ikke er kjent, og som det derfor ikke finnes målemetoder/prosedyrer for. Dette vil være meget vanskelig for ikke å si umulig å påvise, uten å ha indikasjoner på at det er et molekyl av en bestemt klasse molekyler i produktet.

Om oppgaven begrenses til å analysere produkter for miljørelevante komponenter, vil dette generelt være enklere enn å analysere produkter for alle ingredienser. Det forutsettes imidlertid at man kjenner til alle forbindelser som er helse- eller miljøbetenkelige. Historien har vist at dette ikke bestandig er tilfelle. I utgangspunktet harmløse forbindelser har vist seg på et senere tidspunkt å være miljøbetenkelige (for eksempel myknere i plast og fosfater i vaskemidler) eller at de akkumuleres på steder som ikke var meningen (for eksempel PCB og bromerte flammeretardenter i organer og fettvev).

En analyse av miljørelevante komponenter forutsetter tilgang på et kompetent analysemiljø som har de aktuelle forbindelser tilgjengelig som standarder. Analysene er ofte krevende og kostbare fordi det analyseres på svært lave nivåer. Ofte må flere laboratorier brukes om alle mulige miljøgifter skal analyseres. En vurdering av inngående råstoffer og prosessen produktet gjennomgår, vil imidlertid normalt kunne redusere kostnadene ved å eliminere endel komponenter før analysen gjennomføres. Et bidrag til dette kan også være enklere screeninganalyser. En annen mulighet er som nevnt tidligere å teste produktet for helse/miljøeffekt direkte for eksempel ved en toksisitets test. Dette kan være den beste metoden særlig om produktet inneholder forbindelser med ukjente miljøegenskaper eller ukjente komponenter.

6 Behov for ytterligere utredninger

Det vil være behov for ytterligere utredninger/assistanse slik vi ser det innenfor dette feltet. Det faktiske behovet vil i stor grad avhenge av hva som skjer i EU/EØS området og i hvilken grad det er behov for endringer i norsk lovgiving (på ulike nivåer) eller praksis. I det følgende er noen punkter trukket fram som betraktninger fra SINTEF.

6.1 Verifisering

Påstandene i dette dokument kan søkes verifisert gjennom kontraktsanalyser. Dette er antakelig ikke hensiktsmessig da det uansett kun kan analyseres et begrenset antall produkter. Et slikt arbeide vil antakelig ikke bidra vesentlig til en avklaring på spørsmålene.

6.2 Faglig støtte

Med utgangspunkt i denne rapporten er det nærliggende å foreslå et videre samarbeide mellom fagmiljøer (som SINTEF) og Miljøverndepartementet (representert ved Lovutvalget). Et slikt samarbeide vil bidra til at de forskrifter og pålegg som vil bli gitt er basert på hva som er praktisk gjennomførbart. En slik faglig støtte kan også tenkes dratt inn i arbeidet med harmonisering i

Europa og deltakelse på EU/EØS nivå med utarbeidelse og implementering av forordninger og forskrifter.

6.3 Alternativ deklarerer

En konklusjon på det foregående er at det i praksis ikke er mulig å gjennomanalysere alle produkter. Dette kan derfor ikke isolert brukes som begrunnelse for at alle produkters ingredienser skal deklarerer. Det er dessuten tvilsomt om en pliktig deklarasjon kan eller bør omfatte andre forbindelser enn de som er dokumentert helse- sikkerhet- eller miljøbetenkelige. Det er derfor fornuftig å tenke i retning av en produkttesting som alternativ til å deklarerer enkeltforbindelser. Det arbeides med slike systemer blant annet for kvalifisering av kjemikalier til offshore bruk. I et slikt system vil et sett med standardiserte tester være obligatorisk. Testene må være dekkende for forhold som akutte og kroniske (subletale) effekter, allergisk respons, sensitivisering, bioakkumulering, nedbrytning (persistens) og forhold som brann og eksplosjonsfare. Det som da skal deklarerer er svaret på disse testene. Bruk av produktene kan da også vurderer med utgangspunkt i testene basert på etablerte toleranser. I dette systemet vil det ikke være behov for å deklarerer kjemiske navn (som for mange ikke betyr noe) samtidig som det tilfredsstiller produsentes behov for hemmelighold. Et slikt system vil dessuten være en spore til å frembringe produkter med mindre betenkelige egenskaper. Det vil dessuten ivareta problemet med synergisme/antagonisme noe som ikke vil være mulig med en testing av de individuelle råstoffer. Et faglig bidrag på dette vil være å vurderer og foreslå relevant standardisert testmetodikk. Et slikt arbeide vil være naturlig å gjøre på overnasjonal basis innenfor EU/EØS området eller enda bedre i et internasjonalt forum (FN regi).

6.4 Videre prosjekt/program

Med utgangspunkt i 5.3 kan det være aktuelt å sette sammen en gruppe av eksperter i Norge på dette tema. Denne gruppen kunne få som mandat å evaluere og anbefale strategier for kjemikalie- og produkt- kontroll. Naturlige stikkord ville blant annet være «risk assessment» og «risk management». Dette kunne for eksempel skje ved å opprette et prosjekt eller program på dette tema. En slik gruppe ville naturlig arbeide etter en timeplan som er tilpasset arbeidet i EU/EØS området og fortrinnsvis i et samarbeide med ekspertgrupper i EU. Det hadde også vært naturlig å knytte en slik gruppe opp til et nytt svensk forskningsprogram «New Strategy for the Risk Management of Chemicals (NewS)». Programmet i Sverige er støttet av MISTRA, Rådet För Arbetslivsforskning, Naturvårdverket og Kemikalieinspektionen (Hansson, 1999). Programmet i Sverige ble godkjent av MISTRA i mai 1999 og skal pågå i 8 år. Den planlagte rammen for den første periode på 4 år er 12.000.000 SEK. Målet for prosjektet er:

«A new, integrated model for risk assessment and risk management that makes more efficient use of scientific information and therefore is better equipped to prevent damage to human health and to the environment is available in a preliminary version.»

Et par sentrale setninger i programmet illustrerer behovet for dette verktøyet:

«The most urgent task for decision-theoretic analysis in this area is the development of optimized test strategies for existing chemicals.

Another urgent task is the development of improved methodologies for assessing groups of substances rather than individual substances.»

7 Referanser

Referanser til oppdaterte aktuelle og relevante dokumenter finne blant annet på ODIN, Miljøverndepartementets hjemmesider.

<http://odin.dep.no/md/miljolvutval/bakgrunn.html>

Følgende informasjon er mottatt og i noen grad referert i teksten.

Cooney, Catherine M., «Still Searching for Environmental Justice», *Environmental Science & Technology* may 1, 1999, 200A-204A

Ebbesson, Jonas, «The Notion of Public Participation in International Environmental Law», *Yearbook of International Environmental Law*, (?) 51-97

Stoffliste, «Forskrift om liste over farlige stoffer – Stoffliste, Helsefare- miljøfare- brannfare og eksplosjonsfaremerking», Elanders Forlag/SFT 1998, ISBN 82-07-01980-8

Graver, Hans Petter; «MILJØINFORMASJON», Betenkning avgitt til Miljøverndepartementet, 26.10.1996

Hallo, Ralph, E., «Public Access to Environmental Information», *European Environmental Agency, Experts' Corner Number 1997/1*, May 1997, ISBN 92-9167-020-0

Hansson, S.O, Ny strategi för riskbedömning av kemikalier, *Kemisk Tidskrift/Kemivärlden*, 8/99, 37-41.

Koester, Veit, «Århus-konventionen om borgerlige rettigheder på miljøområdet – især i et menneskerettigheds perspektiv», *Juristen* nr. 3, 1999, 87-102

Merkeforskrift, «Forskrifter om klassifisering og merking av farlige kjemikalier», Elanders Forlag/SFT 1998, ISBN 82-07 01978-6

Miljøverndepartementet, «Handlingsplan for helse og miljøfarlige kjemikalier», T 1287 ISBN 82-457-0256-0

Produktregisteret 1998, «Veiledning for deklarerer av kjemiske produkter», ISBN-82-91899-00-2 (med tilhørende brosjyre)

Salter, John, «Environmental Information and Confidentiality Concerns», *European Environmental Law Review*, November 1994, 289-293

Schröder, Meinhard, «Der Geheimhaltungsschutz im Recht der Umweltchemikalien – Eine Untersuchung nach deutschem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht» *Berichte 10/80*, Umweltforschungsplan des bundesministers des innern – Umweltchemikalien-, Forschungsberichte 10601010

Schröder, Meinhard, «Der Geheimhaltungsschutz im Recht der Umweltchemikalien II – Eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Untersuchung» *Berichte 7/82*, Umweltforschungsplan des bundesministers des innern – Umweltchemikalien-, Forschungsberichte 10601015, UBA-FB 82026

Sejersted, Fredrik; «Rådsdirektiv 90/313 og retten til miljøinformasjon etter norsk rett», Prøveforelesning over oppgitt evne for den juridiske licentiatgrad, 5. desember 1997.

Statens forurensningstilsyn 1998; «Nye regler for klassifisering, merking, m.v. av farlige kjemikalier fra 1. januar 1998» Faktaark TA-1515/1998 ISSN 0806-4008

The United States Environmental Protection Agency (US-EPA550-B-98-009), USC title 42, «The Public Health and Welfare» (Ufullstendig referanse?)

