

Virksomheters plikter til å ha og formidle miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven

En systematisk fremstilling

Kandidatnr: 585

Veileder: Endre Stavang

Leveringsfrist:

15.01.2004

Til sammen 36705 ord

15.03.2004

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	EMNET.....	1
1.2	LITT ALLMENT OM REGULERINGEN AV VIRKSOMHETERS INFORMASJONSPLIKT	6
1.2.1	INNLEDNING.....	6
1.2.2	ANDRE REGELSETT SOM FORPLIKTER VIRKSOMHETER TIL Å GI OPPLYSNINGER OM MILJØFORHOLD	6
1.2.3	ANDRE REGELSETT SOM OMHANDLER FRIVILLIG INFORMASJON FRA VIRKSOMHETER....	8
1.3	VIDERE DISPONERING AV AVHANDLINGEN.....	10
<u>2</u>	<u>RETTSKILDEBILDET</u>	11
2.1	INNLEDNING.....	11
2.2	MILJØINFORMASJONSLOVEN	11
2.3	LOVENS BAKGRUNN	12
2.4	FORHOLDET TIL GRUNNLOVEN § 110 B.....	15
2.5	FORARBEIDER.....	16
2.6	PRAKSIS.....	17
2.7	REELLE HENSYN	17
2.8	INTERNASJONALE KILDER	18
2.8.1	INNLEDNING.....	18
2.8.2	RIO-ERKLÆRINGEN PRINSIPP 10	19
2.8.3	ÅRHUSKONVENSJONEN.....	20
2.8.4	EØS-LOVGIVNINGEN	21
2.9	LEGALITETSPRINSIPPET	22
<u>3</u>	<u>HENSYN BAK REGLENE OM MILJØINFORMASJON</u>	25
3.1	INNLEDNING.....	25
3.2	DE LEGISLATIVE HENSYNE BAK REGLENE OM EN RETT TIL MILJØINFORMASJON .	25
3.2.1	MIDDEL FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING.....	25
3.2.2	INFORMASJON OM BRUK AV FELLESKAPETS RESSURSER	26
3.2.3	DEMOKRATHENSYN	26

3.2.4	TILLIT TIL VIRKSOMHETEN	27
3.2.5	SAMFUNNSKONTROLL/MARKEDSMEKANISMER	27
3.2.6	TRYGGHET/VERN MOT HELSESKADER	28
3.2.7	HENSYNET TIL VIRKSOMHETENS EGNE ANSATTE	29
3.3	HENSYN SOM TALER FOR Å BEGRENSE RETTEN TIL MILJØINFORMASJON.....	29
3.3.1	VERNET AV FORRETNINGSCHEMELIGHETER	29
3.3.2	ØKONOMISKE FORHOLD	30
3.3.3	UNNGÅ AKTIVISTER.....	30
3.3.4	HENSYNET TIL MILJØET	31
4	<u>PLIKT- OG RETTIGHETSSUBJEKTENE.....</u>	32
4.1	INNLEDNING.....	32
4.2	VIRKSOMHETSBEGREPET	32
4.2.1	INNLEDNING.....	32
4.2.2	NÆRMERE VURDERING AV VIRKSOMHETSBEGREPET	33
4.2.3	DE NEGATIVE AVGRENSNINGENE AV VIRKSOMHETSBEGREPET	35
4.2.4	BETYDNINGEN AV VIRKSOMHETENS NASJONALITET.....	41
4.2.5	ER KONKURSBO OMFATTET AV MILJØINFORMASJONSLOVEN?.....	41
4.3	HVEM KAN KREVE INNSYN.....	45
5	<u>VIRKSOMHETERS PLIKTER ETTER MILJØINFORMASJONSLOVEN §§ 9 OG</u>	16
16	<u>.....</u>	47
5.1	INNLEDNING.....	47
5.2	HVA OMFATTES AV KUNNSKAPS- OG INFORMASJONSPLIKTEN?	48
5.2.1	INNLEDNING.....	48
5.2.2	KRAVET OM AT DET MÅ PÅVIRKE	48
5.2.3	HVA MENES MED MILJØET?	49
5.2.4	HVOR STOR SANNSYNLIGHET FOR PÅVIRKNING KREVES	54
5.2.5	HVA MENES MED FORHOLD?.....	60
5.2.6	KRAVET OM AT PÅVIRKNINGEN IKKE MÅ VÆRE UBETYDELIG	65
5.2.7	INFORMASJON FRA VIRKSOMHETEN OM FORHOLD FRA UTLANDET	73
6	<u>MODIFIKASJONER AV RETTEN TIL INNSYN.....</u>	75
6.1	INNLEDNING.....	75

6.2	AVVISNINGSGRUNNER, JF. MILJØINFORMASJONSLOVEN § 16 3. LEDD.....	75
6.2.1	INNLEDNING.....	75
6.2.2	NÆRMERE OM VILKÅRET OM KONKRETISERING.....	76
6.2.3	IDENTIFIKASJONSVILKÅRET	77
6.3	”ÅPENBART URIMELIG”	78
6.4	UNNTAK FOR Å BESKYTTE MILJØET	81
6.5	UNNTAK PÅ GRUNNLAG AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER.....	83
6.5.1	INNLEDNING.....	83
6.5.2	HISTORIKK OG ENKELTE RETTSKILDESPØRSMÅL I FORBINDELSE MED REGLENE OM TAUSHETSPLIKT I NÆRINGSFORHOLD	84
6.5.3	HVILKE VILKÅR KAN OPPSTILLES ETTER DENNE BESTEMMELSEN?.....	86
6.5.4	KRAV OM TILKNYTNING TIL NÆRINGSVIRKSOMHET	87
6.5.5	KONKURRANSEMESSIG BETYDNING	92
6.5.6	ER DET ET KRAV OM AT OPPLYSNINGENE ER HEMMELIGE?.....	96
6.5.7	OFFENTLIGGJØRING AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER VED BRUK AV FLERE KILDER.	98
6.6	DELER AV ETTERSURT INFORMASJON ER OMFATTET AV ET AV UNNTAKENE	102
6.6.1	INNLEDNING.....	102
6.6.2	ÅPENBART MISVISENDE.....	102
6.6.3	HAR VIRKSOMHETEN EN PLIKT TIL Å HOLDE INFORMASJONEN TILBAKE?	107
6.7	UNNTAK FRA UNNTAKET.....	108
6.7.1	INNLEDNING.....	108
6.7.2	FORURENSNING SOM ER HELSESKADELIG ELLER SOM KAN FORÅRSAKE ALVORLIG SKADE PÅ MILJØET.	109
6.7.3	INFORMASJON FOR FOREBYGGING.....	110
6.7.4	INFORMASJON OM ULOVLIGE INNGREP ELLER ULOVLIGE SKADER.....	111
6.8	FLERE KAN GÅ SAMMEN FOR Å OPPFYLLE PLIKTEN TIL Å GI INFORMASJON	119
6.9	INFORMASJON SOM KAN FREMBINGES ANDRE STEDER	119
7	<u>AVSLUTNING.....</u>	<u>122</u>
8	<u>REFERANSER.....</u>	<u>124</u>
8.1	LITTERATUR	124
8.2	LOVER	130
8.3	FORSKRIFTER	133
8.4	FORARBEIDER.....	134

8.5	INTERNASJONALE KILDER	138
8.6	PRAKSIS.....	139
8.7	ANNET	141

1 Innledning

1.1 Emnet

Utgangspunktet for denne avhandlingen er Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) av 9. mai 2003 nr. 31. Miljøinformasjonsloven trådte i kraft 1. januar 2004.¹ En kan si at loven gir nærmere bestemmelser av det materielle innholdet av Kongeriget Norges Grundlov given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven) § 110 b.

Miljøinformasjonsloven gir ett regelsett som gjelder for miljøinformasjon som kreves utlevert fra et offentlig organ, og ett regelsett som gjelder informasjon som kan kreves utlevert fra (private) virksomheter. Oppgaven vil kun behandle virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven. Det er grunn til allerede her å gjøre oppmerksom på at jeg i oppgaven veksler mellom å bruke begrepene ”virksomheters plikter” og ”allmennhetens rett til”.² Disse begrepene må i denne oppgaven forstås på samme måte.

Bakgrunnen for at jeg valgte å skrive om virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven er at dette er en ny lov. Loven gir virksomheter en tilsynelatende svært vid informasjonsplikt om miljøforhold. Dette er en nyvinning både nasjonalt og internasjonalt.³ Siden loven nettopp har trådt i kraft, er det naturlig at loven reiser mange interessante rettsspørsmål, som må søkes avklart. Dette gjør temaet særlig interessant, da den heller ikke er særlig omtalt i litteraturen.

Formålet med oppgaven er å gi en systematisk fremstilling av de nærmere reglene angående virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven. Dette omfatter både de

¹ Se vedtak i statsråd av 5. desember 2003, http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/off_statsraad/001001-010191/index-dok000-b-n-a.html.

² Se mer om forholdet mellom plikt og rett blant annet i Eckhoff (1991) side 139 flg.

³ Opplysninger fra Århuskonvensjonens sekretariat understreker dette.

reglene som pålegger virksomheter plikter da særlig §§ 9 og 16 og de reglene som modifierer hovedregelen, da særlig § 17.

Virksomheter plikter for det første å utgi informasjon om forhold ved virksomheten som medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. De to bestemmelsene som danner grunnlaget for denne delen av oppgaven lyder som følger:

Miljøinformasjonsloven § 9:

”Enhver virksomhet som omfattes av kapittel 3 eller 4, plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.”

Miljøinformasjonsloven § 16 1. ledd:

”Enhver har rett til miljøinformasjon fra virksomhet nevnt i § 5 annet ledd om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.”

Som vi ser av disse to bestemmelsene plikter virksomheter å ha kunnskap om miljøforhold som medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. miljøinformasjonsloven § 9. Dette er med på å danne grunnlaget for retten til miljøinformasjon etter § 16. Oppgaven skal ta for seg hvilke virksomheter som er omfattet av reglene, og se nærmere på i hvilke tilfeller virksomhetene er forpliktet til å gi informasjon, samt hva slags informasjon de er pliktige til å gi.

For det andre vil jeg i oppgaven behandle de tilfeller hvor virksomheter kan motsette seg å utgi informasjon om miljøet. Hovedbestemmelsen angående dette lyder som følger:

Miljøinformasjonsloven § 17:

”Unntak

1. Krav om miljøinformasjon kan avslåes dersom

- a) unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse.
- b) kravet er åpenbart urimelig eller
- c) informasjonen som etterspørres angår tekniske innretninger og framgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.”

Oppgaven vil ta for seg det nærmere meningsinnholdet i disse bestemmelsene.

Oppgaven vil på den annen side kun behandle de materielle vilkårene for at allmennheten skal få tilgang til miljøinformasjon fra virksomheter. De nærmere saksbehandlingsreglene for hvordan allmennheten skal gå frem for å skaffe seg slik informasjon vil ikke bli behandlet. Jeg vil likevel påpeke at hvis virksomheten mener de ikke har relevant informasjon, eller virksomheten hevder at et av unntakene kommer til anvendelse, slik at allmennheten ikke får tilgang til informasjon, kan de klage avgjørelsen innfor en særskilt oppnevnt klagenemnd, jf. miljøinformasjonsloven § 19.⁴ Klagenemndas avgjørelse er et særlig tvangsgrunnlag etter Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86 kapittel 13. Virksomheten kan under tvangsfullbyrdelsen sette frem og prøve enhver innvendig som kunne ha vært fremsatt under et søksmål om gyldigheten av klagenemndas vedtak. jf.

⁴ Klagenemnda ble oppnevnt, med advokat Jan Fougner som leder, i statsråd 5. desember 2003, se http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/off_statsraad/001001-010191/index-dok000-b-n-a.html.

tvangfullbyrdelsesloven § 4-2 3. ledd. Siden domstolene i siste instans er de som skal prøve lovforståelsen av miljøinformasjonsloven, må reglene forstås på bakgrunn av vanlig juridisk metode, jf. også denne oppgaves kapittel 2.

Oppgaven vil som nevnt kun ta for seg virksomheters plikter som følge av miljøinformasjonsloven. Virksomheters plikter etter Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11. juni 1976 nr. 79 vil ikke bli behandlet. Dette innebærer at virksomheters kunnskapsplikt som følger av produktkontrollloven § 3 faller utenfor. Som følge av dette behandles ikke rettighetene til å få produktspesifikk informasjon, dvs. spørsmål som gjelder ett eller flere bestemte produkter eller produktgrupper, deres innhold, egenskaper, virkninger mv. På den annen side behandles retten til å få informasjon om produkter hvor de inngår i virksomheten, dvs. når produktene benyttes i en virksomhets drift osv.

Som en konsekvens av at det er rettighetene etter miljøinformasjonsloven som skal behandles, vil ikke allmennhetens rettigheter til informasjon i krisetilfeller bli behandlet. Slike plikter følger blant annet av Lov om sivilforsvaret av 17. juli 1953 nr. 9 § 41 og Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6 § 41. Forurensningsloven § 41 gir forurensningsmyndighetene hjemmel til å kreve at virksomheter som kan medføre akutt forurensning skal lage beredskapsplaner som skal godkjennes av myndighetene. Oppgaven søker kun å undersøke virksomheters plikter i det daglige. Begrunnelsen for dette er at miljøinformasjonsloven omfatter alle typer virksomheter, mens regler om akutttilfeller bare gjelder utvalgte virksomheter, og de ulike regelsettene er avhengig av hva slags virksomhet det er tale om.

Oppgaven er videre avgrenset mot retten til miljøinformasjon etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). EMK er bindende for Norge gjennom Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30. Retten til miljøinformasjon fra offentlig virksomhet kan utledes av art. 10, forutsatt at informasjonen bør være offentlig tilgjengelig.⁵ Når det gjelder informasjon fra private er rettstilstanden mer usikker. Det foreligger kun en avgjørelse fra Den

⁵ Se Eggen (1994) side 71.

Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD). EMK art. 8 tolkes her slik at den omfatter en rett til å bli informert om forhold av betydning for miljøet. Naboer til en fabrikk, som etter italiensk lov ble klassifisert som høyrisikabel, krevde å få informasjon om fabrikkens risiko og hvilke tiltak fabrikken ville igangsette i tilfelle ulykke.⁶ Kravet ble ikke innvilget i Italia, og saken ble klaget inn for EMD. Kommisjonen konstaterte at det forelå brudd på EMK art. 10, med 20 mot 8 stemmer.⁷ Det fremgår av dissenterende votum at uenigheten gjaldt hvorvidt det var EMK art. 8 eller art. 10 som var riktig grunnlag.⁸ EMD konkluderte med at det ikke var et brudd på EMK art. 10, men på retten til privatliv etter art. 8.⁹

Begrunnelsen for at jeg avgrenser mot EMK, er for det første at dens betydning for retten til miljøinformasjon vil være svært minimal etter vedtagelsen av miljøinformasjonsloven. For det andre er det statene og ikke den enkelte virksomhet som er pliktsubjektet etter EMK. Som en følge av dette pålegger strengt tatt ikke EMK art. 8 virksomheter ekstra plikter. Det er staten som er forpliktet til å utforme det nasjonale regelverket slik at det ikke strider mot EMK. For det tredje er det som vi har sett bare en dom fra EMD som omhandler privates rettigheter til miljøinformasjon fra private virksomheter. Dette gir svært lite grunnlag for en drøftelse om EMKs selvstendige betydning.

Jeg finner det nødvendig, på bakgrunn av de avgrensninger jeg har foretatt, å presisere at allmennhets rett til miljøinformasjon fra offentlige organer også er av stor betydning når det gjelder allmennhetens rett til miljøinformasjon fra virksomheter. Dette fordi allmennheten kan henvende seg til de offentlige organene og etterspørre all miljøinformasjon som virksomheter har gitt. I hvilken grad virksomheter plikter å utlevere miljøinformasjon til offentlige organer, reguleres ikke av miljøinformasjonsloven, men av andre bestemmelser. I noen tilfeller vil virksomhetenes plikter være nøye fastlagt, mens virksomhetene i andre tilfeller vil ha en noe større frihet i forhold til hvilken informasjon som gis, og detaljgraden på denne. En oversikt

⁶ Presidential Decree no. 175 av 17. mai 1988.

⁷ Avgjørelse av 29. juni 1996.

⁸ Dissensen er jeg blitt kjent med gjennom samtale med Norsk senter for menneskerettigheter.

⁹ Guerra med flere mot Italia saksnummer 14967/89 av 19. februar 1998.

over hvilke andre plikter virksomheter har i forhold til enkelte andre regelsett enn miljøinformasjonsloven, vil bli gitt i pkt. 1.2.

1.2 Litt allment om reguleringen av virksomheters informasjonsplikt

1.2.1 Innledning

Informasjon om virksomheters miljøforhold kommer til uttrykk i en rekke sammenhenger. På den ene siden har en regler som pålegger innehavere av miljøinformasjon å informere uten oppfordring (såkalt aktiv informasjonsplikt). På den annen side har en frivillige ordninger. Som nevnt i innledningen vil jeg i denne oppgaven ikke ta for meg disse to ytterpunktene, men kun den passive informasjonsplikten som følger av miljøinformasjonsloven. Jeg vil likevel for sammenhengens skyld omtale disse under. Dette for å vise at virksomheter også før ikrafttredelsen av miljøinformasjonsloven pliktet å gi informasjon om miljøforhold og at det i tillegg finnes frivillige ordninger. Jeg håper også at dette skal kunne plassere oppgavens tema i en større sammenheng.

1.2.2 Andre regelsett som forplikter virksomheter til å gi opplysninger om miljøforhold

1.2.2.1 Regnskapsloven og børsforskriften

Den regelen som ligger nærmest opp til miljøinformasjonsloven er Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) av 17. juli 1998 nr. 56 § 3-3 4. ledd. Av denne bestemmelsen følger det at virksomheter skal gi opplysninger om forhold ved virksomheten, herunder innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på det ytre miljø, jf. regnskapsloven § 3-3 4. ledd 1. pkt. Videre skal virksomheten gi opplysninger om miljøvirkningen av enkelte forhold som virksomheten gir eller kan gi, samt hvilke tiltak som er, eller planlegges iverksatt for å forhindre eller redusere negative miljøvirkninger, jf. regnskapsloven § 3-3 4. ledd 2. pkt. Disse opplysningene skal gis i årsberetningen, jf. regnskapsloven § 3-3. Formålet med redegjørelsen er å gi et

grunnlag for å vurdere virksomheten i en miljømessig sammenheng.¹⁰ Redegjørelsens innhold skal være mer omfattende enn det som er direkte relevant for virksomhetens finansielle stilling.¹¹ I forbindelse med evaluering av regnskapsloven er denne bestemmelsen til en viss grad diskutert, og jeg kommer tilbake til denne, der det er aktuelt.¹² Det er viktig å presisere at utvalget som evaluerte regnskapsloven mente at det var utenfor deres mandat å gå noe nærmere inn på denne problemstillingen.¹³

I sammenheng med reglene i regnskapsloven er det også grunn til å vise til Forskrift av 17. januar 1994 nr. 30 (børsforskriften) § 15-2.¹⁴ Børsnoterte virksomheter er pålagt å oppgi om selskapet er pålagt å gjennomføre miljøverntiltak som vil være av vesentlig betydning for selskapets virksomhet eller økonomiske stilling i aksjeprospekter, jf. børsforskriften § 2-6.

1.2.2.2 Konsekvensutredninger

Det finnes en rekke lovbestemmelser som pålegger virksomheter å utføre konsekvensutredninger for planlagte tiltak som krever offentlig tillatelse og som forventes å være av betydning for miljøet. Med konsekvensutredning menes en systematisk klarlegging av enkelte konsekvenser av et tiltak, særlig med sikte på de virkninger for miljøet som tiltaket kan få.¹⁵ Slike regler finnes blant annet i Lov om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) av 2. april 1993 nr. 38 §§ 8 og 11 og Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77 kapittelVII-a.

1.2.2.3 Ulike andre regelsett

Et annet eksempel på virksomheters plikter til å gi informasjon om miljøforhold er forurensningsloven § 1, hvor det fastslått at lovens formål er å verne det ytre miljøet

¹⁰ Se Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) Om lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) side 191.

¹¹ Se Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) side 190.

¹² Se NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven side 260.

¹³ Se NOU 2003:23 side 261.

¹⁴ Børsforskriften av 17. januar 1994 nr. 30, gitt med hjemmel i Lov om børsvirksomhet m.m § 5-6 2. ledd, jf. 3. ledd.

¹⁵ Se Backer (1999) side 124. For mer om konsekvensutredninger se Basse (1996) side 145-197.

mot forurensning og redusere eksisterende forurensning og mengden av avfall, samt fremme en bedre behandling av avfall. All forurensning er i utgangspunktet forbudt, med mindre den er tillatt i loven selv, ved forskrift gitt i medhold av loven eller ved særskilt tillatelse (utslippstillatelse). Som en følge av det generelle forbudet mot forurensning er virksomheter forpliktet til å skaffe informasjon om egen virksomhet, slik at en kan vite om virksomhet har aktiviteter som forurenser ulovlig. Hvis virksomheten har aktiviteter eller skal sette i gang aktiviteter som medfører ulovlig forurensning, må den kartlegge omfanget av denne forurensningen for å kunne søke om tillatelse (utslippstillatelse).

Videre finnes det en rekke forskjellige miljøkvalitetsnormer. Et eksempel er Forskrift om lokal luftkvalitet av 4. oktober 2002 nr. 1088 hvor det i § 3 er fastslått at eiere av anlegg som vesentlig bidrar med å overskride de vedtatte grenseverdiene skal bidra i arbeidet med å måle, beregne og tiltaksutrede.¹⁶

Et annet eksempel er Forskrift om tiltak for å avverge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer av 8. oktober 1999 nr. 1082 § 12, hvor den som er ansvarlig for virksomheten pålegges en plikt til å påse at personer som kan bli berørt av en storulykke får informasjon om de sikkerhetstiltak som er truffet, samt hvordan en skal forholde seg ved storulykker.¹⁷

1.2.3 Andre regelsett som omhandler frivillig informasjon fra virksomheter

1.2.3.1 Innledning

Det finnes flere anerkjente ordninger for virksomheter som frivillig vil fremskaffe og formidle miljøopplysninger. Den viktigste internasjonale ordningen er sannsynligvis Eco-Management and Audit Scheme for frivillig deltagelse for industriforetak i en

¹⁶ Forskrift om lokal luftkvalitet av 4. oktober 2002 nr. 1088, gitt med hjemmel i forurensningsloven §§ 5, 9, 39, 49, 51 og 81.

¹⁷ Forskrift om tiltak for å avverge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer av 8. oktober 1999 nr. 1082, gitt med hjemme i blant annet forurensningsloven § 9.

miljøstyrings- og miljørevisjonsordning (EMAS-ordningen). I tillegg har en i Norge blant annet Norsk Standard 9440.¹⁸

1.2.3.2 EMAS-ordningen¹⁹

EMAS-ordningen bygger på Rådsforordning (EF) 761/2001 om organisasjoners frivillig deltakelse i en fellesskapsordning for miljøledelse og miljørevisjon, som er en revidert utgave av Rådsforordning 1836/93 av 29. juni 1993 om industri virksomheters frivillige deltakelse i en fellesskapsordning for miljøstyring og miljørevisjon. Ordningen er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon i forurensningsloven § 52 c og tilhørende forskrift.²⁰

Denne ordningen er rettet mot industrien, og har som formål å fremme frivillig innsats i retning av en kontinuerlig forbedring av industriens miljøforhold. Målet med ordningen er at virksomhetene forbedrer sin miljøinnsats og –resultater, at de påviser at miljølovgivningen overholdes og at de informerer offentligheten om sine miljøresultater.

Virksomhetene som ønsker å delta i ordningen må oppfylle en rekke krav, som kan deles inn i tre hovedkrav.²¹ Det første er et krav om at virksomhetene innfører et miljøledelsessystem. Det andre er et krav om utarbeidelse av en offentlig miljøredegjørelse, etter nærmere spesifiserte krav i forskriften. Det siste kravet er at miljøledelsessystemet og redegjørelsen skal verifiseres av en uavhengig akkreditert til å verifisere slike redegjørelser.

¹⁸ Standarden er utarbeidet av Norsk allmennstandardisering (NAS).

¹⁹ For mer inngående opplysninger om EMAS ordningen viser jeg til blant annet Ikke-finansiell regnskapspraksis (2002) side 153 flg, Basse (2001) side 340 flg., Ot. prp. nr. 105 (2000-2001) Om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og Lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Ot.prp. nr. 48 (1995-1996) om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

²⁰ Forskrift om frivillig deltaking for organisasjoner i en fellesskapsordning for miljøstyring og miljørevisjon (EMAS) av 21. mars 2003 nr. 413.

²¹ Se Ikke-finansiell regnskapspraksis (2002) side 153.

Det siste kravet om verifikasjon skiller seg klart fra kravet i regnskapsloven § 3-3 4. ledd angående miljøforhold, som i motsetning til resten av årsberetningen og årsregnskapet ikke skal vurderes av revisor.

1.2.3.3 NS 9440

NS 9440 bygger i stor grad på EMAS. Standarden gir retningslinjer for norske virksomheter i forbindelse med utarbeidelse av periodiske miljørapporter, jf. NS 9440 nr. 1.

I følge standarden nr. 4.3.1 1. ledd bør rapporten beskrive virksomhetens fremstillingsprosesser, produkter og tjenester, samt miljø- og beredskapstiltakene som er iverksatt for å redusere miljøpåvirkningen.

Videre skal miljørapporten omfatte alle betydelige miljøaspekter, dette omfatter både aspekter som er positive og negative for virksomhetene, jf. nr. 4.3.1 2. ledd.

Virksomheten bør såfremt det er mulig også informere om den miljøpåvirkning de betydelige miljøaspektene og eventuelle akutte utslipp forårsaker, jf. nr. 4.3.3 1. ledd.

1.3 Videre disponering av avhandlingen

I den videre fremstillingen av oppgaven vil jeg i kapittel 2 se litt nærmere på rettskildesituasjonen for miljøinformasjonslovens vedkommende og i kapittel 3 går jeg inn på de legislative hensynene bak reglene i miljøinformasjonsloven. Kapittel 4 er en gjennomgang av hvem som er rettighetssubjekter og hvem som er pliktsubjekter etter miljøinformasjonslovens regler for virksomheter. I kapittel 5 vil jeg se på hva virksomheter i utgangspunktet er forpliktet til å gi informasjon om, herunder hva som ligger i begrepet miljøinformasjon, mens kapittel 6 omhandler hvilke modifikasjoner som finnes i virksomheters plikt til å utgi miljøinformasjon. Avhandlingens siste kapittel inneholder en kort oppsummering av de viktigste tolkningsresultatene.

2 Rettskildebildet

2.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg belyse hvilke rettskilder som er relevante ved tolkningen av reglene i miljøinformasjonsloven.

2.2 Miljøinformasjonsloven

Ordlyden danner det naturlige utgangspunkt ved all lovtolkning. Hovedregelen er at lover skal tolkes i samsvar med alminnelig språklig forståelse. I utgangspunktet skal det mye til for å sette en klar lovtekst til side. De andre rettskildefaktorene brukes i de fleste tilfeller til å presisere ordlyden der denne åpner for flere tolkningsalternativer, samt til å løse de rettsproblemer hvor lovteksten er helt åpen.

Det har blitt mer og mer vanlig at lovgiver velger å ta inn en formålsbestemmelse i selve loven, dette er særlig tilfellet ved miljølover.²² Formålet med miljøinformasjonsloven følger av § 1:

”Denne loven har til formål å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Loven skal også fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.”

Det er alminnelig antatt at formålsbestemmelser generelt virker både rettslig og ikke-rettslig.²³ I den juridiske litteraturen har det vært drøftet hvor stor rettskildemessig vekt en kan legge i en lovs formålsbestemmelse. En kan ikke uten videre gå ut i fra at lovens formål setter absolutte grenser, eller er den endelige faktoren som avgjør hvilket

²² Se Backer (2002) side 37.

²³ Se blant annet NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann side 97-100 (hvor det var dissens i utvalget om utformingen av formålsbestemmelsen i vannressursloven) og NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard side 57-61.

tolkningsalternativ en skal velge. I mange tilfeller vil andre rettskildefaktorer kunne gi et annet resultat.²⁴ Formålsbestemmelser er i seg selv ikke noen selvstendig pliktregel. Det er mer naturlig å se det slik at formålsbestemmelser kommer til anvendelse ved tolkningen av de andre plikt- og kompetansereglene som loven ellers inneholder.²⁵

2.3 Lovens bakgrunn

Utviklingen i den internasjonale miljøretten har vært betydelig. Dette henger sammen med at mennesker i dag i mye større grad enn tidligere påvirker miljøet, blant annet på grunn av den teknologiske utviklingen og måten vi lever på. Historisk ser en at miljøproblemene blir større og større. Dette har ført til et ønske om å kunne være med på å styre utviklingen. Et mål er å få en bærekraftig utvikling.²⁶ Bærekraftig utvikling kan kort forklares med at en oppfyller dagens behov, men uten at dette går ut over fremtidige generasjoners valgmuligheter.²⁷ For at en skal oppnå dette målet kreves en markert endring i borgernes adferd.²⁸ Et nyttig hjelpemiddel/verktøy for å nå dette målet er retten til informasjon, herunder om miljøforhold. Jeg kommer tilbake til hvorfor dette er et nyttig hjelpemiddel under kapittel 3, hvor jeg går igjennom hensynene som taler for retten til miljøinformasjon.

På bakgrunn av ønsket om en bærekraftig utvikling har flere internasjonale organer satt retten til miljøinformasjon på dagsorden. På Stockholmskonferansen, avholdt i juni 1972, ble spørsmålet om behovet for informasjon for å ta vare på miljøet drøftet.²⁹ I punkt 19 understrekes viktigheten av at borgerne blir informert om miljøspørsmål.³⁰

²⁴ For mer om formålsbetraktninger se Eckhoff (2001) side 101 flg.

²⁵ Se Backer (2002) side 37.

²⁶ Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport "Vår felles framtid" side 42.

²⁷ Se Backer (2002) side 51 flg.

²⁸ Se blant annet St.meld.nr. 13 (1992-1993) FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro side 20.

²⁹ The United Nations Conference on the Human Environment.

³⁰ Prinsipp 19 i erklæringen lyder "... to broaden the basis for an enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities..."

Dette ble sett på som en oppgave for staten.³¹ Det ble her fokusert på informasjon som et virkemiddel i miljøpolitikken, og ikke som en rett for allmennheten.³²

I tiåret etter Stockholmskonferansen kom miljøspørsmålet litt i skyggen av nord-sør konflikten. Miljøspørsmål ble igjen satt på dagsorden i 1982, da det ble avholdt en konferanse av United Nations Environmental Program. Det viktigste ved denne konferansen var at prinsippene fra Stockholmskonferansen ble stadfestet.³³ Samme år vedtok FN en resolusjon som lyder: "[k]nowledge of nature shall be broadly disseminated by all possible means..."³⁴

FN's generalforsamling vedtok i 1983 å opprette en uavhengig kommisjon for kritisk å analysere hvordan verdens nasjoner kunne arbeide for å løse miljø- og utviklingsspørsmål.³⁵ Verdenskommisjonen, i Norge best kjent som Brundtland-kommisjonen, la frem sin rapport "Vår felles framtid" våren 1987. Kommisjonen konkluderer med at demokrati, borgerdeltagelse og medinnflytelse er en sentral faktor for en fremtidig forsvarlig ressursforvaltning.³⁶

Før Rio-konferansen ble det avholdt flere møter, hvor retten til miljøinformasjon understrekes. Blant annet ser en dette i Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, punkt 16 litra g) hvor det heter:

"... to safeguard the rights of duals and concerned groups to have access to all relevant information."

³¹ Se Hohmann (1992) side 22 flg.

³² Se NOU 2001:2 side 35.

³³ Nairobi Declaration av 19 mai 1982, FN-resolusjon UN GA RES 37/ 7. Se Hohman (1992) side 96 flg.

³⁴ Se Hohman (1992) side 64 flg.

³⁵ Det offisielle navnet er Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Kommisjonen ble nedsatt av FN's generalsekretær i 1983.

³⁶ Se blant annet Vår felles framtid (1987) kapittel 12.

Definisjonen fra møtet i Bergen ble til en viss grad videreført på Rio-konferansen. Rio-erklæringens prinsipp 10 fastslår at hver enkelt skal ha rett til miljøinformasjon fra nasjonale myndigheter.³⁷

I tillegg til dette finnes det en rekke enkeltbestemmelser om allmennhetens rett til miljøinformasjon, som for eksempel 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 (OSPAR-konvensjonen) av 1992 art. 8.

Også i europeisk sammenheng er retten til miljøinformasjon kommet til uttrykk. Det gjelder for det første Rådskonferensdirektiv 90/313/EØF av 7. juni 1990 om fri adgang til miljøinformasjon. Dette direktivet gjelder frem til 14. februar 2005, da dette er siste frist for medlemsstatene å implementere Rådskonferensdirektiv 2003/4/EF av 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøopplysninger og om opphevelse av Rådskonferensdirektiv 90/313/EØF.³⁸

I Europeisk sammenheng har en fått UN/ECE-konvensjonen av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgangen til klage eller domstolsprøving på miljøområdet som ble signert i Århus. Denne er bedre kjent som Århuskonvensjonen. Jeg kommer tilbake til denne under punkt 2.8.3.

På nasjonalt nivå er vedtagelsen av Grunnloven § 110 b et av grunnelementene. Se punktet nedenfor om forholdet til Grunnloven.

³⁷ The Rio Declaration on Environment and Development, teksten er gjengitt i International Legal Material vol. XXXI (1992) nr. 4 side 874 flg.

³⁸ For mer om utviklingen i EF frem til rådskonferensdirektiv 90/313/EØF viser jeg til Sejersted (1999).

2.4 Forholdet til Grunnloven § 110 b

Grunnloven § 110 b skal sikre borgerne rett til et rent og sunt miljø. Bestemmelsen oppstiller en plikt til å ivareta interessene til nåtidens og fremtidens generasjoner.

Grunnloven § 110 b 1. og 2. ledd 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.”

Bakgrunnen for Grunnloven § 110 b var den generelt økte bevisstheten omkring verdien av å verne naturen, selv om bestemmelsen i praksis har fått ordlyd og plassering blant andre menneskerettigheter. Rapporten ”Vår felles framtid” var en medvirkende årsak til at bestemmelsen kom inn i Grunnloven. En kan se bestemmelsen som et utslag av ideene bak en bærekraftig utvikling.³⁹

Grunnloven § 110 b 2. ledd gir i prinsippet allmennheten rett til miljøopplysninger fra offentlige og private aktører. På den annen side er det usikkert hvor de eksakte grensene for borgernes rett til miljøopplysninger går etter § 110 b 2. ledd.

Grunnloven § 110 b 3. ledd stiller krav til at retten til miljøopplysninger gjennomføres i lovverket, noe som kunne tale for at bestemmelsen bare er en programerklæring uten rettslig innhold. Dette var imidlertid ikke meningen, jf. begrunnelsene for å forkaste tidligere grunnlovsforslag, nettopp på dette grunnlag.⁴⁰ På den annen side ville ikke Stortinget gå så langt som til å etablere en grunnlovsfestet rett til rent miljø som kunne gjøres gjeldende for domstolene av enhver. Dette følger av at Stortinget forkastet et annet grunnlovsforslag med dette innhold.⁴¹ Dagens § 110 b er følgelig en

³⁹ Se Christophersen (1995) side 122, jf. NOU 1994:12 side 119.

⁴⁰ Se Innst. S. nr. 207 (1957-1976) Om forslag fra Helge Seip om endring i Grunnloven § 110.

⁴¹ Se Innst. S. nr. 162 (1991-92) Om forslag fra Eva Funder Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, til ny paragraf 110 a i Grunnloven. Det samme forslaget ble

mellomløsning. På dette grunnlag er § 110 b antatt å ha et rettslig innhold. Backer hevder at bestemmelsens første ledd bl.a. kan få betydning i valget mellom ulike tolkningsalternativer, mens det bare er ”unntaksvis at Grunnloven § 110 b kan gi selvstendig grunnlag for materielle miljørettigheter”.⁴²

Den viktigste virkningen av § 110 b, vil følgelig være at den er en relevant tolkningsfaktor ved fastleggingen av virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven. Ved tolkningen av den enkelte bestemmelse i miljøinformasjonsloven, vil det være et mål å finne frem til hvilken tolkning som vil samsvare best med § 110 b.

2.5 Forarbeider

Ved tolkningen av norske lovbestemmelser er forarbeidene tillagt stor vekt. Dette gjelder særlig når loven er ny og det ikke foreligger rettspraksis, slik tilfellet er når det gjelder miljøinformasjonsloven.

Hvis en ut ifra forarbeidene kan se et klart uttrykk for hva en har ønsket å oppnå med lovgivningen, må dette legges til grunn når lovens uttrykk skal tolkes, med mindre det foreligger holdepunkter for noe annet.

Før vedtagelsen av miljøinformasjonsloven oppnevnte regjeringen ved kongelig resolusjon av 30. oktober 1998 et lovutvalg for miljøinformasjon.⁴³ Formålet med utvalget var å vurdere behovet for lovendringer for å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon. Utvalget la frem sin utredning med forslag til lov om retten til miljøopplysninger 19. desember 2000 (NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger).

nedstemt fire år tidligere, jf. Innst. S. nr. 95 (1987-88) Forslag fra Eva Funder Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 a, alternativt ny § 111 a, ny § 109 A, ny § 105 a, ny § 89 eller ny § 112, i Grunnloven. (Inngrep i naturmiljøet) og St. forh. (1987-88) side 2150-2155.

⁴² Se Backer (1999) side 52.

⁴³ Utvalget ble ledet av professor dr. juris Hans Petter Graver.

Forslaget fra utvalget ble sendt ut på høring og 20. september 2002 ble Ot.prp. nr. 116 (2001-20002) Om Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) fremlagt av Miljøverndepartementet.

Etter dette fulgte Innst. O. nr. 60 (2002-2003) Innstilling fra Odelstinget fra energi- og miljøkomiteen om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) og Besl. O. nr. 65 (2002-2003) Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Odelstinget fattet vedtak 13. februar 2003 og lagtinget 27. februar 2003.

2.6 Praksis

Rettspraksis er i norsk rett en tungtveiende rettskildefaktor.⁴⁴ Da loven er ny og den nettopp har trådt i kraft finnes det ingen rettspraksis som direkte omhandler miljøinformasjonsloven.

På den annen side bygger mange av bestemmelsene i miljøinformasjonsloven på annen lovgivning. I slike tilfeller vil praktiseringen av disse bestemmelsene til en viss grad ha betydning ved tolkningen av miljøinformasjonsloven.

2.7 Reelle hensyn

Eckhoff definerer reelle hensyn som vurderingen av resultatets godhet. Det er et spørsmål om løsningen en har kommet frem til både er innholdsmessig og retts teknisk godt, og i tillegg om det er en god løsning i dette spesielle tilfellet.⁴⁵ Også i forbindelse med forståelsen av miljøinformasjonsloven vil reelle hensyn være en viktig rettskildefaktor. Loven er ofte så vagt utformet at utfallet i en sak ikke er gitt etter at en har lest loven og gått til de andre rettskildene. Det er fortsatt mulig å komme frem til forskjellige like gode tolkingsalternativer, og her kommer reelle hensyn inn som enda

⁴⁴ Se Eckhoff (2001) side 159 flg.

⁴⁵ Se Eckhoff (2001) side 371.

en tolkingsfaktor. Jeg har valgt å presentere de reelle hensynene samlet, og viser i den forbindelse til kapittel 3.

2.8 Internasjonale kilder

2.8.1 Innledning

I miljøretten generelt spiller den internasjonale utviklingen en stor rolle. Dette skyldes blant annet at miljøproblemet er et globalt og grenseoverskridende problem. Et slikt komplekst problem forutsetter et internasjonalt samarbeid. Det har vært gjort mye arbeid internasjonalt, hvor en har søkt å løse disse utfordringene. Ofte vil disse løsningene være utgangspunktet for en gjennomføring i nasjonal lovgivning.

Hvor mye vekt de internasjonale kildene tillegges ved vurderingen av gjeldende rett i Norge, avhenger av den enkelte kildes status. Utgangspunktet i er at det kreves en særskilt gjennomføringsakt for at folkeretten skal bli bindende i norsk rett.⁴⁶ Dette skjer vanligvis gjennom inkorporasjon eller transformasjon til norsk rett.⁴⁷ I tillegg er det også slik at hvis en har to mulige løsninger på et rettsspørsmål ut fra de andre rettskildefaktorene, der den ene, men ikke den andre er folkerettsstridig, velger en det standpunkt som antas å være forenelig med folkeretten.⁴⁸ Dette kalles for presumsjonsprinsippet.⁴⁹

Videre er det gode grunner som taler for at selv om en står ovenfor utenlandske kilder som ikke er bindende for Norge, vil disse kunnes legges til grunn som reelle hensyn ved rettsanvendelsen i Norge.⁵⁰

⁴⁶ Se Backer (1999) side 38. For særlig utdyping se Ebbesson (1996) og Ulfstein (2000).

⁴⁷ Se Eckhoff (2001) side 300. For mer om dette se Fleischer (1994) side 258-279, Smith (1982) og Helgesen (1982).

⁴⁸ Se Eckhoff (2001) side 301.

⁴⁹ Se mer om presumsjonsprinsippet i Ulfstein (2000) side 10 flg.

⁵⁰ Se Fleischer (1994) side 265.

2.8.2 Rio-erklæringen prinsipp 10

Det foreløpig siste globale arbeidet i forhold til retten til miljøinformasjon er Rio-erklæringen prinsipp 10, som lyder:

”Miljøspørsmål kan best behandles dersom alle berørte borgere deltar på det relevante nivå. På nasjonalt nivå skal den enkelte borger ha den nødvendige adgang til miljøinformasjon som de offentlige myndigheter sitter inne med, herunder informasjon om skadelige stoffer og virksomhet i nærheten av deres eget nærmiljø, og muligheten til å delta i beslutningsprosessen. Statene skal legge forholdene til rette for og stimulere folkeopplysning og allmenn deltagelse ved å gjøre informasjonen lett tilgjengelig. Det skal gi effektiv adgang til rettslige og administrative avgjørelsesprosesser, herunder erstatning og rettslige virkemidler.”⁵¹

Resultatet av konferansen er et kompromiss mellom industrilandene og utviklingslandene. I forkant av konferansen var det et håp at en kunne få til et ”Earth Charter”.⁵² I stedet for å få et ”Earth Charter” ble resultatet mer løst, enn hva flere industriland ønsket.⁵³ Dette innebærer at stater som har signert erklæringen ikke er folkerettslig forpliktet til å overholde innholdet. Rettslig sett er erklæringen et vagt kompromiss, og som selvstendig rettslig argument, har det liten vekt. Den gir imidlertid uttrykk for både politiske og folkerettslige ønsker om den fremtidige utviklingen av miljøretten.

Internasjonale instrumenter som ikke er rettslig bindende kalles gjerne ”soft law”, og disse spiller en stor rolle i miljøretten.⁵⁴ ”Soft law” kan være en relevant rettskildefaktor i norsk intern rett,⁵⁵ forutsatt at erklæringen er såpass presist utformet at det er mulig å trekke sikre slutninger fra den.⁵⁶ I utgangspunktet synes ikke prinsipp 10 å være konkret nok. Formuleringen ”nødvendig adgang” er svakere enn begrepet ”rett til”.⁵⁷ På den annen side konkretiseres innholdet i prinsippet ved bruk av ”herunder informasjon om

⁵¹ Den norske oversettelsen finnes i St. meld. nr. 13 1992-1993 side 154.

⁵² Et ”Earth Charter” kan forklares som en internasjonal grunnlov”, jf. Bugge (1993A) side 472.

⁵³ St. meld. nr. 13 (1992-93) side 104.

⁵⁴ Se Backer (1999) side 38.

⁵⁵ Se Ulfstein (2000) side 14 og Backer (1999) side 41, Backer bruker som eksempel Stockholmserklæringen av 1972.

⁵⁶ Se Backer (1999) side 41 og Ulfstein (2000) side 15.

skadelige stoffer og virksomhet i nærheten av deres eget nærmiljø...”. Ut fra dette kan en i alle fall si at erklæringen kan være ett argument som taler for at borgere har krav på informasjon når deres nærområder er truet av forurensning.

Prinsippet vil ha liten vekt i denne oppgaven, da det gjelder informasjon fra det offentlige og ikke fra private virksomheter.

2.8.3 Århuskonvensjonen

Århuskonvensjonen regulerer i første omgang allmennhetens tilgang til miljøinformasjon fra offentlige organer. I henhold til Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 6 skal enhver part:

”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.”

Når det gjelder informasjon om produkter er Århuskonvensjonen mer konkret, jf. artikkel 5 nr. 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”.

Århuskonvensjonen inneholder følgelig ikke noen rettslige forpliktelser for virksomheter, men kun et krav til nasjonal lovgivning om å stimulere til utvikling av ulike frivillige ordninger. Det er imidlertid i ”konvensjonens ånd” å pålegge virksomheter en opplysningsplikt.⁵⁸ En kan si at virksomheters opplysningsplikt springer ut fra ønsket og enigheten mellom konvensjonsstatene om at det er viktig at virksomheter gir opplysninger om sin betydning for miljøet. Videre er virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven basert på det samme regelverket som for det offentlige etter Århuskonvensjonen. Dette innebærer at Århuskonvensjonen likevel blir en relevant rettskildefaktor ved drøftelsen av miljøinformasjonsloven. Dette særlig med

⁵⁷ Se Fauchald (1993) side 77.

⁵⁸ Se NOU 2001:2 side 56.

tanke på at et av formålene med miljøinformasjonsloven er å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter Århuskonvensjonen, gjennom en inkorporasjon av denne.⁵⁹

På den annen side omfatter Århuskonvensjonen som nevnt bare offentlige organer. Offentlige organer i Århuskonvensjonen er en utvidelse av begrepet offentlig organ i tradisjonell juridisk forstand, men dette er det med ett unntak tatt høyde for ved utformingen av grensedragningen mellom offentlig organ og virksomhet i miljøinformasjonsloven § 5. Unntaket er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra b). Som jeg kommer tilbake til under punkt 4.2.3.3 regnes en rettssubjekt som utøver offentlig funksjon eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et offentlig organ og i tillegg ikke driver konkurransemessig virksomhet, som et offentlig organ, jf miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra b). Århuskonvensjonen art. 2 2. ledd litra b) og c) oppstiller ikke noe unntak for konkurransemessig virksomhet. Med andre ord regnes et rettssubjekt som utøver offentlig funksjon eller tilbyr tjenester til allmennheten og som er kontrollert av et offentlig organ, som et offentlig organ, etter Århuskonvensjonen, uansett om det driver i konkurranse med andre eller ikke. Dette betyr at for disse selskapene vil Århuskonvensjonen ha større vekt enn for annen virksomhet, hvor en i utgangspunktet vil si at konvensjonen har begrenset vekt. Dette i alle fall hvor det er egne regler for virksomheter. Jeg kommer senere i oppgaven ikke til å trekke dette skillet.

2.8.4 EØS-lovgivningen

Implementering av EØS-regler utgjør en betydelig del av de norske miljøreglene. Dette er en følge av at bestemmelsene i hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde skal gjelde som norsk lov, jf. EØS-loven § 1.⁶⁰ Dette innebærer at store deler av det avledede regelverk i EU er å anse som norsk rett, jf. EØS-avtalen art. 7.⁶¹ Når det gjelder miljøregulering henviser EØS-avtalen art. 23 og 74 til vedlegg og

⁵⁹ Se Innst. O. nr. 60 (2002-2003).

⁶⁰ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. av 27. nov. 1992 nr. 109.

⁶¹ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

protokoller, herunder EØS-avtalens vedlegg XX. Dette vedlegget omfatter blant annet Direktivene om miljøinformasjon.⁶² Som vi har sett over i punkt 2.3. blir Rådskdirektiv 90/313/EØF avløst 14. februar 2005.

I Rådskdirektiv 90/313/EØF art. 1. heter det:

”Dette direktivets målsetting er å sikre fri adgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter sitter inne med og å sikre at informasjonen blir spredt, samt å fastsette de grunnleggende vilkårene for at informasjonen kan stilles til rådighet”⁶³

I Rådskdirektiv 2003/4/EF art. 1 heter det at formålet med direktivet er:

”at sikre retten til adgang til miljøopplysninger, som er i de offentlige myndigheters besiddelse”⁶⁴

Ingen av disse direktivene inneholder regler for utlevering av miljøinformasjon fra virksomheter. Dette innebærer at det ikke finnes noe i EU-regelverket som direkte omhandler virksomheters plikter.

På den annen side følger det av Rådskdirektiv 2003/4/EF fortale punkt 5 at formålet med direktivet er å oppfylle bestemmelsene i Århuskonvensjonen. Som vi har sett ovenfor inneholder Århuskonvensjonen en oppfordring til virksomhetene om å gi miljøinformasjon. Dette innebærer at flere av definisjonene som følger av direktivet, som også skal være i samsvar med Århuskonvensjonen, muligens vil være relevante tolkningsfaktorer på lik linje med Århuskonvensjonen.

2.9 Legalitetsprinsippet

Som nevnt tidligere er allmennheten som hovedregel gitt rett til å få miljøinformasjon i fra virksomheter, jf. miljøinformasjonsloven § 16. Spørsmålet her er hvordan

⁶² Rådskdirektiv 90/313/EØF og Rådskdirektiv 2003/4/EF. For en gjennomgang av forhistorien til Rådskdirektiv 90/313/EØF vises det til Krämer (1992) side 290 flg.

⁶³ Norsk oversettelse av direktivet i NOU 2001:2 side 246.

⁶⁴ Den danske oversettelsen, EF-tidende L 041 av 14/02/2003 side 26-32, den engelske utgaven finnes på Official Journal L 041, 14/02/2003 side 26-32.

legalitetsprinsippet kommer til anvendelse ved tolkningen av miljøinformasjonsloven som en skranke for domstolen.

Utgangspunktet før ikrafttredelsen av miljøinformasjonsloven, er at det er helt opp til virksomheten selv om de vil gi miljøinformasjon til allmennheten eller ikke. Slik vi vanligvis kjenner legalitetsprinsippet innebærer det at ingen skal behøve å finne seg i inngrep fra et forvaltningsorgan uten klar lovhjemmel.⁶⁵ Det som skiller bestemmelsene i miljøinformasjonsloven fra det tradisjonelle legalitetsprinsippet, er at partene ved det tradisjonelle legalitetsprinsippet er forvaltningen på den ene siden og den private part på den andre siden. I miljøinformasjonsloven § 16 er det allmennheten som er gitt rett til informasjon i fra virksomhet, med andre ord er ikke et forvaltningsorgan part. En kan stille spørsmål ved om en her befinner seg på legalitetsprinsippets område. Dette må besvares bekreftende. Forarbeidene vurderer ikke forholdet til legalitetsprinsippet. Prinsippet går som kjent ut på at ”visse tiltak på grunn av sitt innhold krever hjemmel i lov”.⁶⁶ Dette må gjelde uavhengig av om det er et forvaltningsorgan som gis en rettighet, eller en annen privatpart.

Legalitetsprinsippet har vært svært viktig i tradisjonell forvaltningsrett. Det er vanlig å si at det har sitt opphav i rettsstaten på 1800-tallet, hvor frihet for borgerne og beskyttelse mot overgrep fra statsmakten var særlig viktig. Også i dag har prinsippet en sterk posisjon, men det er vanlig å si at prinsippet ikke skal tolkes like strengt i alle henseender. Et mindre alvorlig inngrep krever ikke like klar hjemmel som et mer alvorlig inngrep. De senere år har en kunnet se en utvikling hvor legalitetsprinsippets vekt varierer avhengig av hvilket rettsområde en befinner seg på, herunder også miljøretten. Dette er også kommet til uttrykk i rettspraksis, blant annet Rt. 1995 side 530 (Fjordlaks-dommen) hvor en av dommerne uttalte:

”Kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes.”

⁶⁵ Se Boe (1993) side 672.

⁶⁶ Se Andenæs (1998) side 176 flg., Backer (2002) 126 flg., Graver (2002) side 71 flg.

En plikt for virksomheter til å utgi miljøinformasjon, er i seg selv ikke særlig inngripende. For den enkelte virksomhet vil det til en viss grad bety en øket arbeidsbelastning. På den annen side følger det en kunnskapsplikt av miljøinformasjonsloven § 9. Hvor store krav en kan stille til virksomheters undersøkelsesplikt for å konstatere om de har forhold som det skal kunne gis informasjon om, vil typisk være omfattet av legalitetsprinsippet.

Backer uttrykker det slik at en på miljørettens ikke kan ha et strengt legalitetsprinsipp. Dette fordi det på miljørettens område er særlige hensyn som skal ivaretas.⁶⁷ I miljøretten er formålet å beskytte miljøet mot skadelige inngrep – ofte nettopp i fra virksomheter, som har økonomisk gevinst som formål. En kan si at miljøhensyn tilsier at en ikke kan tolke legalitetsprinsippet like strengt som ellers, men det vil likevel være relevant. På den annen side står retten til miljøinformasjon i en særstilling i forhold til en del andre bestemmelser om miljøforhold. Retten til miljøinformasjon med hjemmel i miljøinformasjonsloven berører ikke miljøet direkte, men indirekte gjennom påvirkning på beslutningstagere osv., se mer om dette i kapittel 3. Dette i motsetning til andre forhold hvor en for eksempel står ovenfor om myndighetene skal nekte en bestemt type handling på grunn av uheldig påvirkning på miljøet. En virksomhet har ikke fått tillatelse til å drive med den aktuelle produksjonen med hjemmel i miljøinformasjonsloven, men på annet hjemmelsgrunnlag.

⁶⁷ Backer (2002) side 127.

3 Hensyn bak reglene om miljøinformasjon

3.1 Innledning

Jeg skal i første del av dette kapitlet gjøre rede for de hovedhensyn som taler for allmennhetens rett til miljøinformasjon. I andre del skal jeg gå nærmere inn på begrunnelsen for modifikasjonene av allmennhetens rett.

3.2 De legislative hensynene bak reglene om en rett til miljøinformasjon

3.2.1 Middel for bærekraftig utvikling

Miljøinformasjon kan ved å påvirke beslutninger og fremgangsmåte for privatpersoner og firmaer, bidra til å få en bærekraftig utvikling.⁶⁸ I St.meld. nr. 40 (1998-1999) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet kapittel 1.5, blir det fremhevet at en ønsker at forbrukerne skal ta miljømessige hensyn ved sine beslutninger. En forutsetning for at konsumenter skal kunne ta slike hensyn, enten de er forbrukere, næringsliv eller det offentlige, er at en har kunnskap om de enkelte produkter en har, og hvilke alternativer en har til disse.⁶⁹ Dette er nødvendig for at en skal kunne ta stilling til hvilke produkter som er minst belastende for miljøet.⁷⁰ Ved å gjøre informasjon tilgjengelig i en større skala, kan en sette i gang prosesser som gjør at en tenker mer igjennom sitt eget eller sin virksomhets forhold til miljøet. Videre gir slik kunnskap allmennheten muligheten til å legge press på offentlige og private virksomheter om at de skal bidra til en bærekraftig utvikling,⁷¹ Jeg kommer tilbake til hensynet til samfunnskontroll i punkt 3.2.5.

⁶⁸ Bell (2000) side 216.

⁶⁹ Innst. S. nr. 257 (1999-2000) Forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet kapittel 2.1.

⁷⁰ Se NOU 2001:2 Fortid former framtid side 28.

⁷¹ Se Bell (2000) side 216.

3.2.2 Informasjon om bruk av fellesskapets ressurser

I forbindelse med prinsippet om bærekraftig utvikling har det også vært fremhevet at allmennheten har en berettiget interesse av å vite hvordan fellesskapets ressurser brukes.⁷²

Naturmiljøet er en fellesarv som alle har ansvar for å bevare for fremtidige generasjoner.

Rousseau har uttrykk det samme: "Les Fruit sont 'a tous, la terre n'est a personne"
– "Fruktene tilhører alle, jorden tilhører ingen."

Den som utnytter jordens ressurser eller påvirker miljøet, er den som bør betale for skadene dette medfører, også kjent i miljøretten som prinsippet om at det er forurenseren som skal betale. I forlengelsen av dette er det naturlig at en informerer om i hvilken grad en virksomhet egentlig påvirker miljøet.⁷³

3.2.3 Demokratihensyn

Informasjon er en forutsetning for demokratiet.⁷⁴ For at allmennheten skal kunne påvirke myndighetene gjennom offentlig debatt må de ha tilgang til informasjon. Slik informasjon setter allmennheten i stand til å påvirke offentlige beslutningsprosesser, og til i større grad å ta tilstrekkelig hensyn til relevante miljøinteresser.

Hensynet til å styrke demokratiet er ett av de mest sentrale hensynene bak prinsippet om retten til miljøopplysninger.

⁷² Hensynet til kunnskap om bruk av fellesskapets ressurser er også nevnt i NOU 2001:2 side 28.

⁷³ Se NOU 2001:2 side 28.

⁷⁴ Se blant annet EMK art. 10.

3.2.4 Tillit til virksomheten

Kunnskap om en virksomhets miljørisiko, og om hvordan den kan reduseres, skaper tillit til virksomheten.⁷⁵ Dette er en av grunnene til at flere og flere bedrifter på eget initiativ i de senere år har gitt ut frivillige miljørapporter.⁷⁶

Ofte er det slik at borgerne frykter 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 de tiltak som blir gjennomført. Kunnskap fjerner i mange tilfeller grunnlaget for denne engstelsen.

3.2.5 Samfunnskontroll/markedsmekanismer

For at allmennheten, for eksempel representert ved pressen eller miljøvernorganisasjoner, skal være i stand til å utøve kontroll og samfunnskritikk må de ha informasjon om virksomhetenes miljøforhold.

I denne sammenheng kan frivillige organisasjoner utgjøre en samfunnsressurs, ved at de kan sikre at virksomheten følger opp de miljøkrav som er satt og at miljøhensyn ivaretas i driften av virksomheten.⁷⁷

Videre er det slik at investorer og fond i større og større grad ser på miljøulemper knyttet til en virksomhet eller et produkt som en kostnad. For at investorer skal kunne ta slike hensyn før de investerer må de ha relevant informasjon. Denne kostnaden må regnes med ved vurderingen av en investerings lønnsomhet eller en vares pris.

I markedet vil denne kostnaden komme til uttrykk ved at investoren er villig til å frasi seg den meravkastning en slik type virksomhet vil gi, i forhold til en mer miljøvennlig virksomhet.⁷⁸

⁷⁵ Se NOU 2001:2 side 28 og 29.

⁷⁶ Se for eksempel Norske Skogs miljørapport 2002.

⁷⁷ Se NOU 2001:2 side 29.

⁷⁸ Se NOU 2001:2 side 30.

I den forbindelse kan en se den stadig større utbedringen av såkalt ”Corporate governance regler”. Et eksempel på dette er arbeidet med etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.⁷⁹ Mandatet for utvalget var å utarbeide etiske retningslinjer for Petroleumsfondet, i den forbindelse også spørsmål knyttet til miljø.

Det er ikke bare i forhold til fremtidige investeringer at opplysninger om miljøforhold vil være relevante. Også i forhold til nåværende investeringer vil informasjon om miljøforhold være av betydning. Investorer som har en klar miljøprofil vil trekke seg ut fra virksomheter som påvirker miljøet på en negativ måte.⁸⁰

3.2.6 Trygghet/vern mot helseskader

Informasjon gjør det lettere å verne seg mot helseskader og miljøforstyrrelser.⁸¹ For at en skal kunne verne seg mot skade på helse og eiendom som følge av utilfredsstillende miljøforhold, trenger en kunnskap om disse miljøforholdene.

Kunnskap setter borgerne i stand til å verne seg selv og sin eiendom mot miljøskader. Dette gjelder både informasjon om farlige produkter og farlig industri mm. En astmatiker som får kunnskap om at det en dag er spesielt høy luftforurensing der han bor, kan unngå helseproblemer ved å holde seg inne.

For eksempel var det i desember 1984 en større kjemikalieulykke i Bhopal, India. Det er blitt hevdet at hvis innbyggerne i landsbyene rundt fabrikken hadde fått informasjon om at de med enkle midler kunne ha vernet seg mot skader fra giftgassene som strømmet ut, ville dødstallene kun vært 5 % av hva de ble.

Som jeg har beskrevet i punkt 3.2.4, er det ikke bare informasjon om sikre miljøskader det må informeres om, det må også informeres om farer ved for eksempel ulykker.

⁷⁹ Utvalg oppnevnt av Kongen i Statsråd 18.10.2002.

⁸⁰ Se for eksempel forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond, Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. oktober 2002 og avgitt til Finansdepartementet 25. juni 2003, NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden: forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.

⁸¹ Se NOU 2001:2 side 28.

På den annen side kan informasjon om mulige farer også skape usikkerhet og unødige engstelse. I miljøretten gjelder det såkalte føre-vår prinsippet,⁸² et prinsipp som særlig er rettet mot håndtering av usikkerhet. Dette innebærer at også at hvor det foreligger usikkerhet, skal det gies opplysninger, selv om opplysningene i noen tilfeller kanskje vil føre til økt engstelse. Jeg kommer tilbake til føre-vår prinsippet i punkt 5.2.4.2.

3.2.7 Hensynet til virksomhetens egne ansatte

Et særlig hensyn bak virksomhetens kunnskapslikt er hensynet til bedriftens egne ansatte. For det første er dette viktig for at arbeidstakerne skal kunne ta vare på sin egen sikkerhet. Arbeidstakere i virksomheter som påvirker miljøet kan komme i kontakt med for eksempel farlige stoffer på en helt annen måte enn hva vanlige forbrukere gjør. For at arbeidstakere skal kunne foreta de nødvendige sikkerhetsforanstaltninger på forhånd er det viktig at de vet hva de eksponeres for i sitt daglige arbeid.⁸³

For det andre vil også arbeidstakernes kunnskap være med på å begrense miljøforstyrrelser som følger av virksomheten. Arbeidstakerne vil ofte være de første til å kunne oppdage uønskede situasjoner og til å kunne finne løsninger.

3.3 Hensyn som taler for å begrense retten til miljøinformasjon

3.3.1 Vernet av forretningshemmeligheter

Hovedinnvendingen mot å ha full åpenhet er vernet av forretningshemmeligheter.⁸⁴ En slik innvendig forutsetter at den aktuelle informasjonen inneholder forretningshemmeligheter. Det er flere grunner til at en tradisjonelt sett har godtatt hemmelighold av opplysninger vedrørende forretningshemmeligheter.

For det første vil hemmelighold sammen med immaterialrettighetene være med på å bidra til innovasjon. Hvis en virksomhet ikke kan vær sikker på at den kan få

⁸² Se Backer (1990) kapittel 9.

⁸³ Se NOU 2001:2 side 30.

⁸⁴ Se Bell (2000) side 218.

økonomisk utbytte av nye oppfinnelser, vil virksomhetenes interesse i ny- og videreutvikling avta. For det andre vil forskning i mange tilfeller være med på å fremme miljøets interesser, fordi det i dag forskes på mer miljøvennlige løsninger.

3.3.2 Økonomiske forhold

En annen innvending mot fulle åpenhet er virksomhetens arbeids- og kostnadsbyrde.⁸⁵ Hvor tungveiende dette hensynet er, avhenger av i hvor stor grad virksomheten er forpliktet til å drive undersøkelser og bearbeide disse og i hvilken form informasjonen skal gies.

I den forbindelse er det også grunn til å trekke frem virksomhetenes konkurranseevne i internasjonal handel. Regler om informasjonsplikt kan være i strid 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. I tillegg kan en informasjonsplikt, selv om den ikke strider mot handelsregler, innebære en uforholdsmessig stor arbeids- eller kostnadsbyrde eller et dårligere vern av forretningshemmeligheter, som gjør at virksomhetenes konkurranseevne svekkes. Særlig det dårligere vernet av forretningshemmeligheter kan være med på å svekke internasjonale samarbeidspartneres tillit til norske virksomheter.

Dette må likevel til en viss grad modifieres ettersom kunnskap og opplysninger om miljøforhold blir en stadig viktigere internasjonal konkurransefaktor.

3.3.3 Unngå aktivister

En rett til å få miljøinformasjon kan misbrukes. Det kan for eksempel være aktivister som på prinsipielt grunnlag er mot enhver industri.⁸⁶ En kan tenke seg at slike grupperinger med sjikanehensikt innleverer en mengde arbeidsbelastende innsynskrav.

⁸⁵ Se Bell (2000) side 216 og NOU 2001:2 side 28.

⁸⁶ Bell (2000) side 218.

3.3.4 Hensynet til miljøet

I tillegg til hensynene som er skissert ovenfor som omhandler virksomheten i seg selv, har en også hensynet for å verne miljøet.⁸⁷ Hvis det foreligger et krav om at virksomheten skal gi detaljerte opplysninger om miljøtilstanden, kan dette i enkelte tilfeller være med på å skade miljøet. For eksempel vil informasjon om hvor truede ”og/eller” sårbare arter befinner seg, føre til fare for ødeleggelse eller utnyttelse. Dette henger sammen med at det nasjonalt, men særlig internasjonalt, knytter seg store økonomiske interesser i dette markedet.

⁸⁷ Se NOU 2001:2 side 28

4 Plikt- og rettighetssubjektene

4.1 Innledning

I innledningen har jeg avgrenset oppgaven til å kun omfatte miljøinformasjonslovens krav til virksomheter. I den første delen av dette kapittelet vurderes virksomhetsbegrepet i miljøinformasjonsloven. I den andre delen av kapittelet vurderes hvem som er rettighetssubjektene etter loven.

4.2 Virksomhetsbegrepet

4.2.1 Innledning

Miljøinformasjonsloven omhandler plikter både for offentlige organer og private virksomheter. Miljøinformasjonsloven § 16 gjelder kun virksomheter, mens § 9 gjelder både offentlige organer og virksomheter. I dette avsnittet vil jeg redegjøre for hvilke virksomheter som er omfattet av virksomhetsreglene.

Det er grunn til å påpeke at ordlyden i miljøinformasjonsloven § 9 er noe uheldig utformet. § 9 1. ledd lyder:

”Enhver virksomhet som omfattes av kapittel 3 eller 4 plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, ...”

Kapittel 3 omfatter ”miljøinformasjon hos offentlig organ”, og kapittel 4 omfatter ”miljøinformasjon fra virksomheter”. Virksomhet er i § 5 2. ledd legaldefinert til all annen offentlig eller privat virksomheter, herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet, som ikke regnes som offentlig organ i § 5 1. ledds forstand. På den ene siden er begrepet ”virksomhet” negativt avgrenset mot offentlige organer omhandlet i kapittel 3 i legaldefinisjonen. På den annen side er kapittel 3 (miljøinformasjon hos offentlige organer) eksplisitt inntatt i § 9. At offentlige organer er omfattet av § 9 er klart, jf. lovens oppbygning, jf. § 10 1. ledd 1. pkt.

Selv om § 9 omfatter både offentlige organer og virksomheter, mens § 16 kun omhandler virksomheter, finner jeg det formålstjenelig å behandle disse under ett. Dette fordi denne oppgaven kun omhandler virksomheters plikter. Det er forståelsen av begrepet ”virksomhet” i miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16 som er av interesse i denne oppgaven.

4.2.2 Nærmere vurdering av virksomhetsbegrepet

Virksomhet i miljøinformasjonslovens forstand er negativt avgrenset av hva som regnes om offentlig organ, jf. miljøinformasjonsloven § 5 2. ledd, jf. 5 1. ledd. Virksomhet er legaldefinert til all annen offentlig eller privat virksomhet herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet, enn det som følger av 1. ledd.

Ut fra ordlyden og formålsbestemmelsen er det naturlig at begrepet virksomhet tolkes vidt. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at hvilken organisering virksomheten har valgt, og hvilket eierforhold som ligger bak, er uten betydning. Dette innebærer at loven i utgangspunktet gjelder både for virksomheter som er organisert som selskaper, som egne økonomiske enheter eller som selvstendige rettssubjekter. I forarbeidene er det for eksempel nevnt at ideelle organisasjoner og annen organisert virksomhet er omfattet.⁸⁸

I forarbeidene er det trukket en parallell til forurensningslovens § 11.⁸⁹ Av denne bestemmelsen går det frem at det kan gis tillatelse til konsesjonspliktig virksomhet. Begrepet virksomhet er ikke nærmere definert i forurensningsloven, men konsesjonsplikten gjelder den som kan ”ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning”, jf. forurensningsloven §§ 11 og 7. Som vi ser er dette en svært vid definisjon av begrepet virksomhet.

På bakgrunn av dette er det naturlig å trekke den konklusjon at virksomhetens tidsperspektiv er uten betydning.⁹⁰ Det innebærer at også enkelttilfeller er omfattet.

⁸⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 150.

⁸⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 150.

⁹⁰ Dette støttes også av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 150.

Dette følger også av forarbeidene til miljøinformasjonsloven, hvor det for eksempel fremgår at en enkelt stående oppryddingsaksjon i utgangspunktet vil være omfattet.⁹¹

Neste spørsmål blir hvor en skal trekke den nedre grensen for når vi står ovenfor en virksomhet.

Det fremgår av sammenhengen av ”herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet” at det må trekkes en nedre grense mot private husholdninger og det som må regnes som enkelt persons vanlige gjøremål. Videre er det naturlig å trekke en grense mot rene hobbyaktiviteter, privat vedlikehold og lignende. At en må trekke en nedre grense har støtte i forarbeidene.⁹² Det er også naturlig å trekke en nedre grense mot slike aktiviteter da disse svært sjelden vil ha miljøinformasjon av interesse. Det eneste stedet i lovgivningen det har lyktes meg å finne en avgrensning mot hobbyvirksomhet er i skatteretten. I skatteretten er grensen mellom virksomhet og hobby et spørsmål om aktiviteten er egnet til å gi overskudd.⁹³ Bestemmelsene i skatteretten og miljøinformasjonsloven har imidlertid svært forskjellig formål. Det er derfor ingen grunn til å legge inn et vilkår om økonomisk overskudd for at miljøinformasjonsloven skal komme til anvendelse.

Konklusjonen blir etter dette at hvor en skal trekke den nedre grensen for hva som er omfattet av lovens virksomhetsbegrep blir en konkret helhetsvurdering. Ut i fra lovens formål og ordlyden er det ikke grunn til å stille spesielt strenge krav til når en er omfattet av lovens virksomhetsbegrep. Spørsmålet blir om virksomhetene har informasjon om påvirkning på miljøet som ikke er ubetydelig.

⁹¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 150.

⁹² Se Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) side 81.

⁹³ Se Rt. 1985 side 319 (Ringnes-dommen) og Zimmer (2001) side 128 flg.

4.2.3 De negative avgrensningene av virksomhetsbegrepet

4.2.3.1 Innledning

Hva som regnes som virksomhet blir som nevnt tidligere negativt avgrenset av hva som regnes som offentlig organ, jf. miljøinformasjonsloven § 5 2. ledd. Spørsmålet blir følgelig hvilke typer virksomhet som faller inn under reglene for offentlig organ, jf. § 5 1. ledd.

4.2.3.2 Miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra a)

Det følger av miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra a) at ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69 § 1 blir å regne som offentlig organ.

Det er her grunn til å se på virkeområdet til Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967. Da forvaltningsloven og offentlighetsloven ble vedtatt hadde de ikke det samme virkeområde. Ved en lovendring i 1982 ble det uttalt i Ot.prp. nr. 4 (1981-82) Om lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m. side 5 at endringen hadde som mål å harmonisere, slik at offentlighetsloven skulle gjelde for de organer og de saker som nevnes i forvaltningsloven § 1, jf. § 4. Dette ble fulgt opp i senere endringer, jf. uttalelsen i Ot.prp. nr. 75 (1993-94) Om lov om endringer i forvaltningsloven m.v. side 8 hvor det er fremhevet:

”...slik at man også i fremtiden oppfyller målsettingen om at offentlighetslovens regler her [§ 1, min presisering] er identisk med forvaltningslovens tilsvarende bestemmelse.”

En naturlig forståelse av dette innebærer at forvaltningsloven og offentlighetsloven § 1 i utgangspunktet skal tolkes på samme måte. En konsekvens av dette er at miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra a), skal forstås på samme måte både forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Offentlighetsloven § 1 og forvaltningsloven § 1 gjelder for de virksomheter som drives av forvaltningsorganer. Det er forstått slik at lovene gjelder all utøvende virksomhet det vil si for forvaltningsmyndighet. Dette omfatter for det første forvaltningens egentlige oppgaver (for eksempel undervisning og helsestell for skoler og sykehus). For det andre omfatter det myndighetsutøvelse, typisk det å fatte vedtak og gi forskrifter. For det tredje omfatter det intern administrasjon og for det fjerde omfatter det kontroll- og tilsynsvirksomhet (for eksempel fylkesmennenes kontroll og tilsyn med kommunene).⁹⁴

Av offentlighetsloven § 1 1. ledd 2. pkt følger det at ethvert organ for stat eller kommune er å regne som forvaltningsorgan. Utvilsomt er også fylkeskommunen omfattet av begrepet kommune.⁹⁵ I høringsuttalelser til innstilling fra Forvaltningskomiteen⁹⁶ ble det diskutert om for eksempel universitet var omfattet av loven.⁹⁷ Departementet holdt fast ved Forvaltningskomiteens forslag og uttalte at forvaltningsloven i utgangspunktet skulle gjelde all myndighetsutøvelse og annen virksomhet som skjer på det offentlige vegne.⁹⁸ Dette innebærer at departementene, direktoratene og de institusjonene som er underlagt disse, er typiske forvaltningsorganer. Det samme gjelder fylkeskommunene, kommunene og de organene som arbeider for dem, for eksempel skoler, barnhager, sosialvesen, alderhjem, veivesen, renovasjonsvesen osv. Dette så fremt de ikke er private.⁹⁹

I tillegg regnes private rettssubjekter som offentlige organer i saker hvor disse fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, jf. offentlighetsloven § 1. 1 ledd 3. pkt. Hvis et privat rettssubjekt i tillegg utfører annen virksomhet, gjelder offentlighetsloven kun for den delen hvor det treffes enkeltvedtak eller utferdiges forskrifter, og ikke den øvrige virksomhet som det private rettssubjekt utøver. Et eksempel på et privat rettssubjekt som

⁹⁴ For mer om dette viser jeg til Frihagen (1994) side 60 flg.

⁹⁵ Se Bernt (2003) side 129.

⁹⁶ Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen).

⁹⁷ Se Ot.prp. nr. 38 (1964-65) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) side 30.

⁹⁸ Se Ot.prp. nr. 38 (1964-65) side 30, jf. Forvaltningskomiteen side 432.

treffer enkeltvedtak finner en i Lov om omsetning av råfisk av 14. desember 1951 nr. 3 §§ 4-6a. Her gis blant annet fiskersamvirke myndighet til å treffe vedtak om tvangsdirigere levering av fangster.

Utenfor området for offentlighetsloven § 1, og dermed også miljøinformasjonslovens bestemmelser for offentlig organ, er Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget. Dette betyr at hvis en ønsker informasjon om Stortingets virksomhet må en følge miljøinformasjonslovens regler for virksomheter.

I tillegg gjelder heller ikke miljøinformasjonsloven for saker som behandles etter rettspleielovene, jf. miljøinformasjonsloven § 3 3. ledd Hva som menes med rettspleielovene kommer jeg tilbake til under punkt 6.7.4. Det samme følger også av offentlighetsloven § 1 3. og 4. ledd.

4.2.3.3 Miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra b)

Rettssubjekter som utøver offentlig funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under miljøinformasjonsloven § 5. 1.ledd litra a), jf. § 5 1. ledd litra b), regnes som offentlige organer. Miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra b) oppstiller tre kumulative vilkår for at en virksomhet skal regnes som et offentlig organ i lovens forstand.

For det første må virksomheten utøve offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten. Samfunnsutviklingen går i retning av at flere samfunnsoppgaver som tidligere direkte ble utført av det offentlige nå privatiseres. Dette gjør at stadig flere private virksomheter regnes som offentlig organ i lovens forstand. Det er ikke noe ubetinget krav om at subjektet må utøve funksjoner eller tilby tjenester til absolutt alle for at kravet om allmennheten skal være oppfylt. I følge forarbeidene er også tjenester

⁹⁹ For nærmere gjennomgang av hva som ligger i organ for stat og kommune viser jeg til Frihagen (1994) side 65 flg.

som i praksis bare er aktuelle for visse grupper omfattet, såfremt de har karakter av å være samfunnsmessige fellestjenester.¹⁰⁰

Det andre vilkåret er at virksomheten må være kontrollert av et organ som faller inn under litra a). Med ”kontrollert” menes at offentlige organer, jf. 1. ledd litra a), oppnevner mer enn halvparten av medlemmene i rettssubjektets styrende organer, eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet, jf. § 5 1. ledd litra b) 3. pkt. En naturlig forståelse av vilkåret om at rettssubjektet regnes som offentlig organ hvis organer nevnt i litra a) oppnevner mer enn halvparten av styremedlemmene, er at organer nevnt i litra a) oppnevner mer enn halvparten av styremedlemmene inkludert de ansattes representanter.

Spørsmålet blir hva som ligger i vilkåret ”eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet”. Hvis det offentlige er eier eller medeier i et selskap, vil det automatisk ha innflytelse, for eksempel på generalforsamling osv. Det følger likevel av forarbeidene at bestemmelsen må tolkes innskrenkende. I forarbeidene er det forutsatt at de offentlige organene må ha en eierandel på minimum 50 % for at vilkåret skal være oppfylt.¹⁰¹

Av forarbeidene fremgår det videre at styring gjennom konsesjonsvilkår eller annen lovgivning faller utenfor begrepet. Det samme gjelder også hvis det ytes offentlig støtte eller annen finansiering til virksomheten, med mindre det knyttes særskilte vilkår til virksomheten gjennom disse tiltakene.¹⁰²

Det tredje vilkåret er knyttet til at virksomheten ikke må drive konkurrerende virksomhet med andre private virksomheter. Som vi har sett over i punkt 2.8.3, er dette ikke i samsvar med Århuskonvensjonen art. 2 2. ledd litra b) og c). I forarbeidene til miljøinformasjonsloven skriver departementet i forbindelse med konkurransevilkåret at dette er i samsvar med miljøinformasjonsdirektivet.¹⁰³ Så vidt meg bekjent er ikke dette

¹⁰⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 148.

¹⁰¹ Se Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) side 149.

¹⁰² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 149.

¹⁰³ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 69.

korrekt. Verken forslaget som utvalget la til grunn¹⁰⁴ eller det endelige direktivet inneholder unntak for konkurranse virksomhet.¹⁰⁵ I forbindelse med forslag til ny offentlighetslov er det foreslått at loven ikke skal gjelde rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private, jf. Utkast til lov om offentlighet i forvaltningen § 2 1. ledd litra b) in fine.¹⁰⁶

På den ene side har en for eksempel kommunestyret som aldri utfører konkurrerende virksomhet, mens en på den annen side har det kommunalt eide transportselskapet som driver i konkurranse med andre selskaper i hele landet. Som den store hovedregel vil en virksomhet som i det vesentlige driver i konkurranse med private, falle inn under reglene for virksomheter.

Problemstillingen blir hva som menes med konkurrerende virksomhet. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at hvor det foreligger en rettslig eller faktisk monopolsituasjon er det ikke konkurranse. Dette ble også fremhevet i forbindelse med vedtagelsen av Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6, og interkommunale selskapers forhold til offentlighetsloven.¹⁰⁷ Dette vil pr. i dag være for eksempel Norges statsbaner og kommunale vannverk.

I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er det presisert at konkurransen må være reell og direkte.¹⁰⁸ Hvor grensen skal trekkes for om en står ovenfor en reell og direkte konkurransesituasjon må bero på en konkret helhetsvurdering. I den forbindelse må en se på formålet med bestemmelsen. Formålet er at det vil være urimelig om offentlig kontrollerte rettssubjekter hadde andre konkurransebetingelser enn private rettssubjekter.¹⁰⁹ I den forbindelse er det grunn til å understreke at hvis virksomheten

¹⁰⁴ Forslag til Europaparlaments- og rådsdirektiv om offentlig tilgang til miljøinformasjon, inntatt i NOU 2001:2, side 248, art. 2 2. ledd.

¹⁰⁵ Europaparlamentets og rådsdirektiv 2003/4 av 28. januar 2003 art. 2 2.ledd.

¹⁰⁶ Inntatt i NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 294.

¹⁰⁷ Se Ot.prp. nr. 53 (1997-98) om Interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak) side 78.

¹⁰⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-02) side 149.

¹⁰⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-02) side 70.

driver flere forskjellige aktiviteter, gjelder unntaket kun for de delene av virksomhetene som er konkurrerende. For de delene som ikke er konkurrerende gjelder reglene for offentlige organer.¹¹⁰

4.2.3.4 Miljøinformasjonsloven § 5 1. ledd litra c)

Rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under miljøinformasjonsloven § 1. ledd litra a og b, eller som har til oppgave å utføre offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten som vedrører miljøet regnes som offentlige organer i lovens forstand. Formålet med denne bestemmelsen er at det at offentlig virksomhet settes bort til private virksomheter, ikke skal gå utover allmennhetens rettigheter til informasjon. Som vi ser stiller også denne bestemmelsen opp tre vilkår. For det første må rettssubjektet ha fått i oppgave å utføre disse funksjonene eller tjenestene gjennom lov, forskrift eller oppdrag.

Videre er det et vilkår at funksjonen eller tjenesten vedrører miljøet. Det samme vilkåret gjelder også i Århuskonvensjonen art. 2 2. ledd litra c). En naturlig forståelse av ”vedrører miljøet” er enhver positiv eller negativ påvirkning av miljøet. Eksempler på dette kan være virksomheter med en drift/virksomhet som innebærer forbruk av naturressurser, forurensende utslipp osv. Avfallsinnsamling er et eksempel på at dette kan være en offentlig funksjon. Oppdraget eller tjenestens tidsperspektiv er uten betydning, det kan være tale om et enkeltstående oppdrag som er utført i løpet av en dag, eller en avtale over lengre tid. Dette er i også i samsvar med forarbeidene.¹¹¹

For det tredje gjelder reglene bare for miljøinformasjon som knytter seg til funksjonene eller tjenestene som utføres for disse organer. Hvis for eksempel et rettssubjekt utfører både oppgaver for det offentlige og for private aktører, vil bare oppgaver tilknyttet det offentlige omfattes av reglene for offentlige organer.

¹¹⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-02) side 149.

¹¹¹ Se Ot. prp. nr. 116 (2001-02) side 150.

4.2.4 Betydningen av virksomhetens nasjonalitet

Loven gjelder alle virksomheter som er etablert i Norge. Spørsmålet blir hva som ligger i begrepet etablert i Norge.

En naturlig forståelse av ordlyden er at det kreves en viss tilstedeværelse i Norge. Med tanke på at formålet med loven er å gi allmennheten miljøinformasjon er det grunn til ikke å stille for strenge krav til tilstedeværelse. Forarbeidene vurderer ikke dette noe nærmere.

Et norsk selskap er naturligvis omfattet, det samme gjelder virksomhet som utøves i Norge gjennom et norsk datterselskap. Det er videre naturlig at et selskap som er representert i Norge gjennom en filial normalt også regnes som etablert i landet. Det samme vil etter mitt skjønn også gjelde hvis et selskap utøver grenseoverskridende tjenester i Norge.

På den annen side vil en virksomhet som ikke har noen formell etablering i Norge, men som selger sine produkter via norske agenter, normalt sannsynligvis ikke regnes som etablert.

Spørsmålet blir videre hvilken plikt selskaper som er etablert i Norge og i utlandet har til å gi informasjon om miljøforhold ved disse delene av virksomheten. Dette er nærmere regulert i miljøinformasjonsloven § 16 2. ledd, og vil derfor bli behandlet i punkt 5.2.7.

4.2.5 Er konkursbo omfattet av miljøinformasjonsloven?

Spørsmålet her hvorvidt konkursbo er omfattet av miljøinformasjonslovens regler for virksomheter. Dette er av særlig interesse hvor en står ovenfor en såkalt fortsettende virksomhet ("going concern").

Det kan ofte særlig være aktuelt å få informasjon fra konkursbo, i og med at disse virksomhetene i enkelte tilfeller kan bli forsømt. Dette kan føre til at for eksempel miljøskadelige stoffer ikke blir tatt godt nok vare på, samtidig som det kan ta relativt

lang tid før et bo avsluttes. Mothensynene til at konkursbo skal være omfattet er hensynene til å begrense boomkostninger og effektiv bobehandling.

Miljøinformasjonsloven gjelder for virksomheter som er etablert, jf. miljøinformasjonsloven § 4 1. ledd. Konkursbo kommer her i en mellomstilling. På den ene side er virksomheten etablert, mens den på den annen side er under avvikling. Det at virksomheten er etablert taler i utgangspunktet for at konkursbo er omfattet av miljøinformasjonsloven.

Miljøinformasjonsloven gjelder imidlertid i utgangspunktet ikke for opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene, jf. miljøinformasjonsloven § 3 3. ledd. Som jeg kommer til under punkt 6.7.4, regnes konkursloven som en av rettspleielovene. En foreløpig konklusjon må derfor bli at miljøinformasjonsloven ikke gjelder for konkursbo, og at allmennheten dermed ikke kan kreve å få innsyn.

Spørsmålet blir derfor om konkursbo er forpliktet til å følge miljøinformasjonsloven etter bestemmelser i Lov om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven) av 8. juni 1984 nr. 58. Når det gjelder de ordinære konkursbo er det ingen bestemmelser i konkursloven som skulle tyde på at disse var forpliktet til å følge miljøinformasjonsloven. I disse tilfellene vil ofte bobehandlingen gå mye raskere enn i de tilfeller hvor et bo ønsker å drive virksomheten videre.

Konklusjonen blir derfor at konkursbo som ikke fortsetter driften, ikke er forpliktet til å følge miljøinformasjonsloven.

På den annen side er konkursbo som fortsetter virksomheten forpliktet til å drive i samsvar med gjeldende næringslovgivning, jf. konkursloven § 119 1. ledd. Spørsmålet blir følgelig om miljøinformasjonsloven blir å regne som næringslovgivning, slik at den kommer til anvendelse likevel. En naturlig forståelse av ordlyden er at den omfatter all lovgivning som omhandler næringsvirksomhet, herunder også miljøinformasjonsloven.

I den juridiske litteraturen er det uttalt at konkursbo i utgangspunktet trer inn i debitors sted.¹¹²

På den annen side er det i eldre forarbeider til konkursloven gitt eksempler på tilfeller hvor konkursboet ikke vil kunne utøve den samme virksomhet som skyldneren. Det følger for eksempel av Lov om handverksnæring av 19. juni 1970 nr. 59 § 14 at dersom den som er konkurs er skyldner med håndverksbrev, kan konkursboet kun selge de råemner og varer som boet sitter inne med ved konkursåpningen.¹¹³ Også i dag finnes det mange slike rettslige hindringer for at konkursboet fortsetter virksomheten.¹¹⁴ Dette kan i utgangspunktet synes å tale for at miljøinformasjonsloven ikke er omfattet. På den annen side er de nevnte rettslige hindringer av en helt annen type enn hva miljøinformasjonsloven er.

Det følger av den juridiske litteraturen at boet har de samme plikter overfor offentlige myndigheter som andre næringsdrivende når virksomheten videreføres.¹¹⁵ For eksempel følger det av konkursloven § 85 1. ledd nr. 8, at konkursboet som bobestyrer har en plikt til å varsle fylkesmannen, dersom virksomheten antas å kunne medføre forurensning som ikke er lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven. I den juridiske litteraturen er det gitt flere eksempler, som for eksempel plikt til å levere regnskap og plikt til å betale merverdiavgift.¹¹⁶

På den annen side er det ikke offentlige myndigheter som er gitt en rett til miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven, men allmennheten. Samtidig kan konkursboet også være forpliktet i forhold til andre private rettssubjekter. Konkursboet kan for eksempel tre inn i en avtale, og dermed være forpliktet på avtalens vilkår, jf. Lov om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven) av 8. juni 1984 nr. 59 § 7-4. Dette viser at konkursboet kan være forpliktet ovenfor andre private rettssubjekter, slik virksomheten

¹¹² Se Huser (1988) side 285.

¹¹³ Se NOU 1972:20 Gjeldsforhandling og konkurs side 150.

¹¹⁴ Se for eksempel Lov om verdipapirhandel av 19. juni 1997 nr. 79 §§ 6-1 og 7-1, Lov om eiendomsmegling av 16. juni 1989 nr. 53 § 2-1.

¹¹⁵ Se Wiker (2003) side 454 og Huser (1988) side 286.

¹¹⁶ Se Huser (1988) side 286, jf. side 250, 300 flg. og 307 flg.

vill vært før den ble tatt under konkursbehandling. Det synes derfor som om konkursloven § 119 1. ledd gir miljøinformasjonsloven anvendelse.

Vi står etter mitt skjønn her ovenfor motstrid mellom rettsregler, hvor miljøinformasjonsloven § 3 3. ledd taler for at konkursbo ikke er omfattet av miljøinformasjonsloven, mens konkursloven på sin side taler for at konkursbo er omfattet. Det er naturlig å løse denne motstriden på bakgrunn av Lex specialis. Spørsmålet blir da hva som regnes som Lex specialis, om det er miljøinformasjonsloven eller konkursloven.

På den ene side er det naturlig å se miljøinformasjonsloven som Lex specialis, da denne loven regulerer allmennhetens rett til miljøinformasjon.

På den annen side kan en se det slik at konkursloven regnes som Lex specialis, ettersom det her er gitt regler for konkursbo. I forbindelse med tilblivelsen av konkursloven, har en dessuten mer overordnet og mer detaljert gått inn i vurderingen av hvilke forpliktelser en skal pålegge konkursbo. Dette i motsetning til miljøinformasjonsloven, hvor en ikke har vurdert nærmere i forarbeidene hvorfor alle rettspleielovene er unntatt. Det er bare vist til at avgrensningen er den samme som en finner i offentlighetsloven. Som vi har sett ovenfor regulerer offentlighetsloven som hovedregel offentlige organer, og ikke private virksomheter som et konkursbo i utgangspunkt må sees som.

Formålet med miljøinformasjonsloven og reelle hensyn taler også for at konkursbo som driver fortsatt virksomhet er omfattet. Dette fordi virksomhet som blir drevet av et konkursbo i utgangspunktet ikke skal ha konkurransefortrinn i forhold til annen virksomhet. Videre vil en i en fortsettende virksomhet ofte beholde de viktigste ansatte for virksomheten. Disse vil ofte inneha den kunnskap som kreves for å besvare innsynskrav.

De to hovedhensynene til at konkursbo ikke er omfattet, kan etter mitt skjønn ikke være tungveiende nok til at miljøinformasjonsloven ikke skal gjelde for konkursbo som fortsetter driften.

Konklusjonen blir derfor at miljøinformasjonsloven også gjelder for konkursbo som fortsetter driften av virksomheten.

4.3 Hvem kan kreve innsyn

I følge miljøinformasjonsloven § 16 1. ledd 1. pkt har enhver rett til miljøinformasjon. Spørsmålet blir hva som menes med enhver, om begrepet omfatter både fysiske og juridiske personer.

Ordlyden er svært vid. En naturlig forståelse av ordlyden er at alle grupperinger er omfattet. Videre går det frem at formålet med loven er å gi allmennheten rett til miljøinformasjon.¹¹⁷

Århuskonvensjonen benytter også begrepet ”allmennheten” I Århuskonvensjonen art. 5 6. ledd blir virksomheter oppfordret til å informere allmennheten regelmessig.

I den autentiske teksten til Århuskonvensjonen er uttrykket ”public” brukt. ”Public” er også brukt i art. 4 som er hovedbestemmelsen om retten til miljøinformasjon. I FN’s implementerings guide er det forklart at ”members of the public” har rett til informasjon.¹¹⁸ På norsk blir dette medlemmer av allmennheten. Siden en naturlig forståelse av allmennheten omfatter både fysiske og juridiske personer, må også juridiske personer omfattes av ”members of the public”.

I Århuskonvensjonen art. 2 4. ledd er allmennheten definert som:

”En eller flere fysiske eller juridiske personer og i samsvar med nasjonal lovgivning eller praksis, deres foreninger, organisasjoner eller grupper.”

En fortolkning av konvensjonens definisjon tilsier at allmennheten ikke bare omfatter fysiske og juridiske personer, men også sammenslutninger av slike personer.

Sammenslutninger som ikke har juridisk personalitet, for eksempel løsere ad hoc grupperinger, er omfattet så fremt de oppfyller de betingelser det stilles for en at disse skal anerkjennes i den nasjonale lovgivning.

¹¹⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 167.

¹¹⁸ The Aarhus convention an implementation guide 2000 side 53.

Hensynene bak reglene om retten til miljøinformasjon, særlig demokratihensynet og hensynet til samfunnskontroll, støtter opp om at også juridiske personer og løse grupperinger er omfattet, jf. punkt 3.2. Et annet viktig element i samfunnet er ulike miljøvernorganisasjoner. Disse sammenslutningene har svært ofte ulike syn på miljøtilstanden og betydningen av tiltak enn for eksempel virksomhetene selv. For at formålet med loven skal kunne oppfylles, er det viktig at også slike ”organisasjoner/sammenslutninger” får rett til informasjon.

Reelle hensyn taler også for at juridiske personer og ideelle organisasjoner er omfattet. Jeg kan ikke se noen grunn til at disse ikke skal ha innsynsrett, når ansatte i juridiske personer eller medlemmer i ideelle organisasjoner på egen hånd kan få innsyn.

Videre kan en spørre om det skal ha noen betydning om innsynssøkeren kommer fra Norge eller et annet land. Rent konkret er dette et spørsmål om for eksempel en tysk borger kan stille spørsmål om miljøforhold ved en norsk virksomhet.

Lovteksten er som vi har sett ovenfor svært vid. Dette taler for at alle nasjoner er omfattet. Videre følger det klart av forarbeidene at innsynsretten gjelder uavhengig av om innsynssøkeren er norsk eller utenlandsk.¹¹⁹

Konklusjonen blir derfor at innsynssøkerens nasjonalitet er uten betydning for retten til innsyn.

¹¹⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 168.

5 Virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16

5.1 Innledning

Miljøinformasjonsloven § 9 lyder:

”Enhver virksomhet som omfattes av kapittel 3 eller 4, plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.”

Miljøinformasjonsloven § 16 1. ledd lyder:

”Enhver har rett til miljøinformasjon fra virksomhet nevnt i § 5 annet ledd om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.”

Bestemmelsenes ordlyd er svært lik, med noen få unntak. For det første gjelder miljøinformasjonsloven § 9 både for offentlige organer og virksomheter, mens § 16 kun gjelder for virksomheter. Videre inneholder § 16 begrepet miljøinformasjon, som er legaldefinert i § 2. Legaldefinisjonen av miljøinformasjon i § 2 er svært vid. Miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16 innskrenker henholdsvis kunnskapsplikten og informasjonsplikten til å omhandle kun forhold ved virksomheten. Dette innebærer at §§ 9 og 16 1. ledd skal forstås på samme måte, selv om begrepet miljøinformasjon ikke er tatt med i § 9. Dette samsvarer også med forarbeidene, hvor det fremgår at § 9 skal være med på å danne grunnlaget for retten til miljøinformasjon som følger av § 16.¹²⁰ Så vidt meg bekjent er det i forarbeidene ikke kommentert hvorfor en ikke har tatt inn begrepet miljøinformasjon i § 9.

I tillegg følger det av § 16 2. ledd at virksomheter er pliktige til å gi informasjon også om påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkter

¹²⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 168.

utenfor Norges grenser. Dette er overhodet ikke tatt inn i § 9. Plikten til å gi informasjon fra utlandet vil bli behandlet i punkt 5.2.7.

5.2 Hva omfattes av kunnskaps- og informasjonsplikten?

5.2.1 Innledning

Etter miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16 er virksomheter forpliktet til å ha kunnskap og informere om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. I det følgende går jeg nærmere inn på innholdet av disse bestemmelsene.

5.2.2 Kravet om at det må påvirke

Ut i fra ordlyden kan en lese at det for det første er et krav om at virksomheten må ha kjennskap til forhold som kan ”påvirke” miljøet. Det er med andre ord et krav om at forholdet skal ha innvirkning på miljøet.

Det virksomheten skal ha kunnskap om, er forhold som påvirker miljøet. Påvirkning kan både skje både positivt og negativt. Ordlyden skiller ikke mellom positiv og negativ påvirkning. Dette innebærer at virksomheten skal ha kunnskap om både positiv og negativ påvirkning. Dette er også i samsvar med forarbeidene.¹²¹

En virksomhet som setter i verk tiltak for å avbøte eller gjenopprette skader, påvirker miljøet positivt. Et eksempel på dette kan være skogeieren som planter skog. Virksomheten vil også ha en egeninteresse i å ordne opp etter seg. På den annen side vil en skogeier som hugger ned skogen være med på å påvirke miljøet i negativ retning. Det samme vil være tilfellet ved for eksempel forurensning i en eller annen form. En naturlig følge av at påvirkning på miljøet kan skje både positivt og negativt er at det er svært mange forskjellige måter en slik påvirkning kommer til uttrykk. Jeg kommer tilbake til dette under punkt 5.2.5, hvor jeg eksemplifiserer noen forhold hvor virksomheter er forpliktet til å ha kunnskap og til å informere om ved forespørsel.

¹²¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 154.

5.2.3 Hva menes med miljøet?

5.2.3.1 Innledning

Etter bestemmelsen er det en ikke ubetydelig påvirkningen på ”miljøet” som virksomheten skal ha kunnskap og informere om. Spørsmålet her blir hva som menes med miljøet.

Miljøet er definert som det ytre miljø, inkludert kulturminner og kulturmiljø, jf. § 2 2. ledd. En ren språklig forståelse av ordlyden innebærer at bestemmelsen avgrenser mot det indre miljø, typisk arbeidsmiljø, sosialt miljø osv. På den annen side vil det kunne være tilfeller hvor informasjon om miljøet også vil innebære opplysninger om arbeidsmiljøet. Et eksempel på det siste kan være arbeidet med tetningen av Romerriks tunnelen. Her ble det brukt et tetningsmateriale, som for det første påvirket det ytre miljø, men som også påvirket arbeidsmiljøet til de som utførte arbeidet.

5.2.3.2 Ytre miljø

I følge miljøinformasjonsloven § 2 2. ledd er det påvirkning på det ytre miljøet, hva menes med dette? I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er det når det gjelder forståelsen av begrepet det ytre miljø, vist til forarbeidene til forurensningsloven.¹²² I forarbeidene til forurensningsloven er det ytre miljø forklart slik:

”Med uttrykket ”ytre miljø” vil en få fram at forurensninger i det indre miljø – herunder arbeidsmiljøet – som utgangspunkt faller utenfor forurensningsloven (...). Ordet ”miljø” antyder på den annen side et omfattende virkefelt for loven. Det viser at loven omfatter mer enn naturmiljøet. Ikke minst vil den ha betydning i utpregete tettstedsmiljøer. Ordet ”miljø” viser også at loven ikke bare skal verne om det som direkte er menneskets interesser, og at den favner videre enn til bare å verne om økonomiske interesser.”¹²³

I forarbeidene ble det diskutert om en skulle bruke begrepet naturmiljø eller miljø. Utvalget foreslo å bruke begrepet naturmiljø, jf. forslaget § 4 1. ledd litra a). Også Grunnloven § 110 b 2. ledd bruker uttrykket naturmiljøet. Videre følger det av

¹²² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 145.

¹²³ Se Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) side 87.

Rådsdirektiv 2003/4/EF art. 2 litra a) at ent med miljø har ment for eksempel tilstanden i luft og atmosfære, vann, jord, landskaper og naturområder, herunder våtområder, kyst- og havområder, biologisk mangfold og denne enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer og vekselvirkninger mellom disse elementene. I

Århuskonvensjonen har en med miljø ment luft, og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkning mellom disse elementene, jf. Århuskonvensjonen art. 2 nr. 3 litra a). Siden et av formålene med miljøinformasjonsloven var å oppfylle forpliktelsene etter Århuskonvensjonen, er i alle fall forhold som er nevnt i Århuskonvensjonen omfattet.

I tillegg presiseres det i forarbeidene at også forhold omkring opplysninger om lokal luftkvalitet i byer også skal være omfattet.¹²⁴ Dette tyder på at også utvalget legger til grunn en forståelse av uttrykket ytre miljø, som er videre enn det som strengt tatt faller inn under begrepet naturmiljøet.

Fordi miljøinformasjonsloven § 2 2. ledd bruker uttrykket det ytre miljø istedenfor naturmiljøet, og det synes som om utvalget også legger til grunn en videre forståelse enn hva som rent språklig kan utledes av begrepet naturmiljø, er det naturlig å forstå det slik at flere forhold er omfattet enn de som strengt tatt regnes som naturmiljø. Et typisk eksempel på dette kan være luftforurensning i en bydel osv.

5.2.3.3 Kulturminner og kulturmiljø

Videre er kulturminner og kulturmiljø omfattet av begrepet miljø, jf. § 2 2. ledd. For å sikre lokale eller nasjonale kulturminner, er en avhengig av å ha tilgang til nødvendig og relevant informasjon, også i forbindelse med bevaring av disse.¹²⁵

Utvalgets flertall gikk inn for at loven bare skulle gjelde informasjon om kulturminner og kulturmiljø i den grad de påvirkes eller kan påvirkes av naturmiljøet, eller av forhold

¹²⁴ Se for eksempel NOU 2001:2 side 206.

¹²⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 27.

som påvirker naturmiljøet.¹²⁶ Begrunnelsen for dette var at hovedfokus skulle ligge på allmennhetens rett til opplysninger om naturmiljøet. Utvalgets flertall anså det videre for å ligge utenfor sitt mandat å vurdere allmennhetens rett til opplysninger om kulturminner og kulturmiljø i sin helhet. I tillegg begrunnet flertallet det med at kulturminner og kulturmiljø ikke omfattet av Århuskonvensjonen og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv.¹²⁷ (Det er heller ikke omfattet av det vedtatte forslaget.¹²⁸) Videre så flertallet det slik at opplysninger om sammenhengen mellom kulturminner og kulturmiljøet og naturmiljøet, eller påvirkningen på dette, ville falle inn under definisjonen og dermed være omfattet av loven.

Mindretallet mente at kulturminner og kulturmiljø måtte være en del av miljøbegrepet. Dette får som følge at en ikke trenger å påvise noen sammenheng mellom kulturobjektet og påvirkning eller mulig påvirkning fra det ytre miljø for å få informasjon om dette. Begrunnelsen for dette var at kulturminner og kulturmiljø i norsk rett er innarbeidet som en del av miljøbegrepet.

Eksempler på at kulturminner og kulturmiljø anses som en del av miljøbegrepet, er blant annet slått fast i St. meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling side 145. Her heter det:

”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.”

Det samme er også gjentatt av de senere regjeringer.¹²⁹ I Lov om miljøvern på Svalbard regnes både natur- og kulturmiljøverdier som en miljøverdi, jf. § 1.¹³⁰ Videre følger det

¹²⁶ Utvalgets forslag § 4 2. ledd, inntatt i NOU 2001:2, side 198.

¹²⁷ Se NOU 2001:2 side 53.

¹²⁸ Århuskonvensjonen art. 2 3. ledd og Rådskdirektiv 2003/4/EF § 2 1. ledd.

¹²⁹ Se blant annet St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og St.meld. nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

¹³⁰ Lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr. 79.

at Kulturminneutvalgets flertall anså det som mest hensiktsmessig at kulturminner og kulturmiljøer blir tatt med i miljøinformasjonsloven.¹³¹

Departementet var enig med mindretallet, og forhold vedrørende kulturminner og kulturmiljø er således omfattet av lovens miljøbegrep, jf. miljøinformasjonsloven § 2 2. ledd.

Neste spørsmål blir hva som menes med kulturminner og kulturmiljø.¹³² Bestemmelsen inneholder ingen nærmere forklaring på hvordan begrepene kulturminner og kulturmiljø skal forsås. Det er derfor naturlig å se hen til Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978 nr. 50, hvor disse begrepene er brukt.¹³³ Det følger også av forarbeidene til miljøinformasjonsloven at kulturminner og kulturmiljø skal forstås på samme måte som i kulturminneloven § 2.¹³⁴

Kulturminner er her definert som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til, jf. kulturminneloven § 2 1. ledd. En naturlig forståelse av ordlyden er at det må foreligge spor etter menneskers virksomhet. Dette åpner for en svært vid tolkning. Denne bestemmelsen kom inn ved en lovendring i 1992.¹³⁵ Tidligere var kulturminne definert som ”faste og løse fornminner og skipsfunn i eller over jorden, sjøbunnen og vassdrag, og arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art”. Som en ser av de to definisjonene har en nå gått bort fra en oppregning i legaldefinisjonen.

På den annen side kan også områder som virker uberørt av menneskelig virksomhet være omfattet av loven, så fremt det knytter seg historiske hendelser, tradisjoner eller tro til dem.¹³⁶

¹³¹ Se NOU 2002:1 side 131.

¹³² For grundigere gjennomgang viser jeg særlig til Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) Om endring i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner og Innst.S.nr. 135 (1987.-1988) om bygnings – og fornminnevernet.

¹³³ Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50.

¹³⁴ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 146.

¹³⁵ Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner av 3. juli 1992 nr. 96.

Et eksempel på dette kan være naturfenomenet Torghatten utenfor Brønnøysund. Dette synes som et naturfenomen, som er uberørt av mennesket, men det foreligger et sagn om hvordan Torghatten fikk sitt svært spesielle hull. Sagnet går ut på Hestmannen skjøt en pil etter Lekamøya. Brønnøykongen så dette og kastet hatten sin ut i pilbanen, og pilen gikk tvers gjennom hatten, og hatten falt ned og ble til Torghatten med hullet tvers i gjennom.¹³⁷

Det er viktig å legge merke til at dette bare gjelder forhold i det ytre miljø. Dette innebærer at kunnskapsplikten ikke omfatter kunnskap om hele det kulturhistoriske element. Med andre ord er ikke gjenstadssamlinger i seg selv omfattet av definisjonen. Det samme gjelder også bygninger og anleggsinteriør.¹³⁸

Kulturmiljø er på sin side definert som ”områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng”, jf. kulturminneloven § 2 2. ledd. Dette begrepet kom også inn i forbindelse med den nevnte lovendringen i 1992.¹³⁹ En naturlig forståelse av ordlyden innebærer at kulturmiljø både kan omfatte tettbygde strøk og såkalte kulturlandskap. Dette har også støtte i forarbeidene.¹⁴⁰ En naturlig konsekvens av dette er at det i fra kulturmiljø til kulturmiljø vil være svært ulike kulturminner. Ofte vil kulturmiljøet være preget av menneskelig påvirkning, men også her vil områder som ikke er menneskelig påvirket være omfattet, såfremt det foreligger historiske hendelser, tro eller tradisjon til området.

Forarbeidene til miljøinformasjonsloven viser som nevnt til at begrepene skal forstås på samme måte som de er definert i kulturminneloven § 2.¹⁴¹ Kulturminneloven § 2 3. ledd innskrenker kulturminnelovens anvendelsesområde. Etter kulturminneloven § 2 3. ledd er det bare kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Når en taler om kulturminnevern er det vanlig å tale om at det er de kulturminner som er av nasjonal verdi som vernes.¹⁴² Noen kulturminner og kulturmiljø

¹³⁶ Norsk lovkommentar til kulturminneloven 3. note.

¹³⁷ For ytterligere informasjon om dette sagnet se: <http://historie.hinesna.no/sagn.htm>.

¹³⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 40.

¹³⁹ Se Lov av 3. juli 1992 nr. 96.

¹⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 51 (1991-1992).

¹⁴¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 146.

¹⁴² Se Kulturminnevern 2001 side 30.

anses automatisk som om de er av nasjonalverdi, og er automatisk fredet hjemmel i kulturminneloven §§ 4, 12 og 14.

Kulturminneloven § 2 3. ledd får følgelig kun betydning i forhold til kulturmiljø og kulturminner som kan fredes ved vedtak (§§ 14a, 15, 19, 20 og 22a). Også i disse bestemmelsene er det et vilkår for å frede at det er av kulturhistorisk verdi.

Spørsmålet er om en også etter miljøinformasjonsloven har ment å avgrense på samme måte, slik at det kun er de kulturminner og kulturmiljø som kan fredes som er omfattet. Begrunnelsen for en slik eventuell innskrenkende tolkning vil være bedriftsøkonomiske hensyn, og at det muligens vil være vanskelig for bedrifter å ha kjennskap til de kulturmiljø og kulturminner som ikke er fredet.

På den annen side taler ordlyden i miljøinformasjonsloven § 2 2. ledd for at det ikke skal foretas en slik innskrenkende tolkning. Muligens kan det også virke slik at en i forarbeidene ikke har tenkt over begrensningen som ligger i kulturminnelovens § 2 3. ledd. Videre taler formålet i miljøinformasjonsloven for at alle kulturminner og kulturmiljø er omfattet. Konklusjonen vil sannsynligvis derfor være at det ikke skal foretas en slik innskrenkende tolkning.

5.2.4 Hvor stor sannsynlighet for påvirkning kreves

5.2.4.1 Innledning

Det er et krav om forholdene ”kan” påvirke miljøet. En naturlig forståelse av ordlyden er etter dette at kunnskaps- og informasjonsplikten også omfatter potensielle eller mulige miljøpåvirkninger av virksomheten. Videre er en naturlig forståelse av ordlyden at det må foreligge en viss mulighet for påvirkning før kunnskaps- og informasjonsplikten inntreffer.

I den forbindelse blir spørsmålet i hvor stor grad en virksomhet er forpliktet til å skaffe seg kunnskap, med andre ord hvor strengt utredningskrav som stilles til virksomheten for å undersøke om de har aktuelle forhold.

5.2.4.2 Føre vår-prinsippet som tolkningsfaktor

I denne vurderingen vil muligens også det miljørettslige føre vår-prinsippet være av relevans.¹⁴³ Føre vår-prinsippet er definert som:

”-Vi må være føre vår (...) dersom det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak”.¹⁴⁴

I Rio-erklæringen av 1992 er føre vår-prinsippet tatt inn som prinsipp nr. 15, hvor det heter:

”in order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”

Prinsippet er historisk sett et miljøpolitisk prinsipp, som fungere som retningslinje for miljøpolitikken. Første gangen en så føre vår-prinsippet i bruk var på 1970-tallet av den vest-tyske regjeringen.¹⁴⁵ I dag er føre vår-prinsippet også anerkjent som et miljørettslig prinsipp, som har fått en fremtredende plass i både nasjonal og internasjonal regulering av miljøtiltak.¹⁴⁶ Føre vår-prinsippet har stor betydning for tolkningen av miljørettslige regler.

Føre vår-prinsippet er et vidt begrep, som rommer atskillige tolkninger. Jeg går bare her inn på det som har relevans for fortolkningen av denne bestemmelsen. Prinsippet er i utgangspunktet til for å kunne håndtere usikkerhet.¹⁴⁷ Føre vår-prinsippet er blitt mest brukt som en regel i vurderinger hvor en står ovenfor alvorlige og uopprettlige miljøskader. Hovedtanken er at mangel på full visshet ikke skal hindre at en iverksetter forebyggende tiltak. Som vi ser av de to definisjonene av prinsippene, ser det ut til at prinsippet kommer til anvendelse kun i de tilfeller hvor det er tale om alvorlige eller

¹⁴³ For ytterlige redegjørelse av prinsippet se blant annet Basse (1994) side 91 flg., Basse (2001) side 108 flg., Bugge (1999) side 77-80, Bugge (1993) side 485 flg, og Freestone og Hey (1996).

¹⁴⁴ Se St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida side 13.

¹⁴⁵ Se Basse (1994) side 93.

¹⁴⁶ Se Backer (2002) side 62, Bugge (1999) side 77 flg.

¹⁴⁷ Se Bugge (1999) side 77.

uopprettelige skader ("serious or irreversible damage"). Dette gjør at en i forhold til miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16, kanskje ikke er i prinsippets kjerneområde.

Bestemmelsen oppstiller kun et krav om "ikke ubetydelig" påvirkning av miljøet, se punkt 5.2.6. Videre er det vist til at føre vår-prinsippet stiller krav om vitenskapelig sannsynliggjort sammenheng mellom årsak og virkning.¹⁴⁸

På den annen synes det som om Backer mener at prinsippet også er et relevant moment hvor det er tale om mindre miljøskader.¹⁴⁹ Videre synes det som om en i Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR-konvensjonen) legger en lavere list til grunn. I OSPAR-konvensjonen er spørsmål om det er fare for menneskelig helse, skade levende ressurser og maritime økosystem, skade på rekreasjonsområder eller komme i konflikt med annen legitim berettiget bruk av havet ("...hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea,..."). Som vi ser av dette, synes det ikke som om OSPAR-konvensjonen stiller noe krav om alvorlig skade. osv.

Videre har en bestemmelsen i forurensningsloven § 7, hvor det oppstilles et forbud mot å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre "fare for forurensning". Det er naturlig å forstå fare slik at det ikke er tillatt å skape risiko for forurensning. Usikkerhet kan være resultat av uvitenhet, og denne usikkerheten vil være forbundet med risiko. Bestemmelsen tar sikte på at det skal innfortolkes en sikkerhetsmargin.¹⁵⁰ Dette følger ikke direkte av bestemmelsen, men fremgår mer indirekte. Myndighetene vil slippe å bevise at noe vil være skadelig for miljøet, ettersom det er tilstrekkelig med fare. Føre vår-prinsippet er ikke direkte kommet til uttrykk, men det vil antageligvis være riktig å si at det ligger en viss føre vår-tankegang bak. Røhnbæk trekker også frem dette som et eksempel på bruken av prinsippet i norsk rett.¹⁵¹

¹⁴⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 42.

¹⁴⁹ Se Backer (2002) side 63.

¹⁵⁰ Se Bugge (1999) side 80.

¹⁵¹ Se Røhnbæk (1995) side 93.

I tillegg kan en også si at prinsippet har kommet til uttrykk i produktkontrollen. I produktkontrollen § 6 hjemles adgangen til midlertidig forbud inntil en vet nok om et produkts helse- og miljøvirkning, uten at det er et krav om alvorlig skade. At dette er et utslag av føre vår-prinsippet har også støtte hos Røhnæk.¹⁵²

Videre følger det av forarbeidene til genteknologiloven at prinsippet har en sentral plass i loven og dens vurdering.¹⁵³ I genteknologiloven § 10 2. ledd kommer prinsippet til uttrykk på en lignende måte som i forurensningsloven. Utsetting av genmodifiserte organismer kan bare godkjennes når det "...ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger". I motsetning til forurensningsloven inneholder bestemmelsen en plikt til å treffe tiltak om å ikke godkjenne utsetting av genmodifiserte organismer når det foreligger slik fare. Typisk "fare for" vil forekomme hvor det foreligger usikkerhet i forhold til virkningen av stoffer i naturen. I forarbeidene til loven er det uttrykt at: "...tvilen bør komme natur og samfunn til gode når det kan være rimelig tvil om bruk av bioteknologi kan ha negative virkninger for miljø eller helse."¹⁵⁴

Av disse eksemplene kan en se at prinsippet i norsk rett er utvidet til ikke å bare gjelde alvorlige miljøskader, men også mindre alvorlige forhold. Med unntak av OSPAR-konvensjonen kan det synes som om en generelt sett legger et annet innhold i føre vår-prinsippet i internasjonal rett.

Videre fremhever Bugge at et av problemene i miljøretten er at en skal behandle kompliserte og ukjente sammenhenger i naturens prosesser, og at det dermed hersker usikkerhet omkring virkningene av ulike forhold. Ved usikkerhet skal en la tvilen komme naturen til gode.¹⁵⁵ Disse synspunktene er relevante i forhold til miljøinformasjonsloven da det kan herske usikkerhet om en står ovenfor et forhold som

¹⁵² Se Røhnæk (1995) side 93.

¹⁵³ Se Innst. O. nr. 66 (1992-93) Lov om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) side 5.

¹⁵⁴ Se Innst. O. nr. 66 (1992-93) side 5.

¹⁵⁵ Se Bugge (1993) side 496 og Christophersen (1997) side 162.

kan påvirke miljøet. Dette får betydning i forhold til om virksomhetene skal ha kunnskap om slike forhold.

Som vi har sett er vi ikke i prinsippets kjerneområde, men på den annen side omhandler det vurderingen av usikkerhet. Det er dette som er temaet i dette vilkåret, noe som må innebære at prinsippet er relevant.

Som jeg kommer tilbake til nedenfor skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering for om hvor streng virksomhetens aktsomhetsplikt er til å undersøke. Førre vår-prinsippet kommer inn som et element i denne vurderingen. Det er muligens naturlig å vektlegge prinsippet større vekt, desto nærmere en er kjerneområdet (altså alvorlig miljøskade).¹⁵⁶

5.2.4.3 Hensynet til virksomhetens arbeids- og kostnadsbyrde.

På den ene siden har en førre vår-prinsippet som taler for at aktsomhetsvurderingen ikke skal være for streng. På den annen side har en hensynet til virksomhetens arbeids- og kostnadsbyrde inn, se mer om dette under punkt 3.3.2. Det er muligens også et spørsmål om når en virksomhet skal pådra seg kostnadene til å undersøke og i tilknytning til dette er det også et spørsmål om hva som er mest kostnadseffektivt. Er det mest kostnadseffektivt å legge store ressurser i å utrede miljøkonsekvensene ved planlagte prosjekter, slik at en kan legge den forhåpentligvis beste løsningen til grunn for å forhindre uheldig miljøpåvirkning, eller er det best å vente til forurensningen har manifestert seg? De miljørettslige prinsippene førre vår og bærekraftig utvikling, taler for at en tar kostnadene av miljøpåvirkning før gjennomføringen av de ulike prosjektene, i stedet for å skyve dem fremfor seg.

I denne sammenheng er det også naturlig å påpeke at lønnsomhet kan vurderes ulikt, ut i fra hvilket ståsted en har, bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det i større grad enn i et bedriftsøkonomisk perspektiv være ønskelig at virksomheten tar kostnadene før gjennomføring mens det i

¹⁵⁶ Slik tolkning har også støtte av Backer (2002) side 63 flg.

et bedriftsøkonomisk perspektiv i noen tilfeller vil være mer ønskelig å skyve kostnadene fremover. På den annen side vil det sannsynligvis i de fleste tilfeller være billigere å forebygge skader enn å reparere etter at skaden er skjedd.¹⁵⁷

5.2.4.4 Vurdering

Utvalget peker på at aktsomhetsvurderingen vil bli lik den som må foretas etter regnskapsloven § 3-3 4. ledd, som omfatter ikke ubetydelig miljøpåvirkning virksomheten ” kan medføre”. Forarbeidene til regnskapsloven, inneholder ingen vurdering av hvor stor grad av sannsynligheten som kreves.¹⁵⁸ Dette spørsmålet har videre ikke vært drøftet i den juridiske litteraturen omkring regnskapsloven § 3-3 4. ledd. Det er følgelig ikke helt avklart hvordan vurderingen etter regnskapsloven skal være.

Videre peker utvalget på at sannsynlighetskravet må vurderes likt som produktkontrollloven § 3 2. ledd.¹⁵⁹ Etter produktkontrollloven § 3 2. ledd, jf. § 1, har produsenter og importører plikt til å skaffe seg kunnskap som er nødvendig for vurdere om et produkt kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. I forarbeidene til produktkontrollloven heter det:

”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 for eksempel 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 fagpressen som bør vekke produsentenes eller importørenes mistanke på en slik måte at man kan kreve at han iverksetter nærmere undersøkelse.”¹⁶⁰

¹⁵⁷ Se NOU 2001:2 side 28.

¹⁵⁸ Se NOU 2001:2 side 63.

¹⁵⁹ Se NOU 2001:2 side 63.

¹⁶⁰ Se Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) Lov om produktkontroll side 88.

Som vi ser av disse uttalelsene er det grunn til å sondre mellom forhold hvor miljøpåvirkning av virksomheten er kjent, og hvor det dreier seg om nye mulige forhold. Hvis det er tale om virksomhet som har vært vanlig over lengre tid, innebærer det som hovedregel at virksomheten ikke trenger å utføre ytterligere undersøkelser. Skulle det likevel være ting som tyder på at en påvirker miljøet ikke ubetydelig, reiser dette spørsmålet om virksomheten må foreta nærmere undersøkelser. Dette spørsmålet henger sammen med typetilfellet hvor virksomheten er ny og det enten er usikker eller lite tilgjengelig informasjon.

I et slikt tilfelle må det foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering, for å fastlegge hvor stor innsats som kreves av virksomheten. Denne vurderingen avhenger av hvilken type betydning for miljøet som kan tenkes, med andre ord skadepotensialet ved denne type virksomhet. Dette må veies opp mot i hvor stor grad det er grunn til å tro at virksomheten har forhold som påvirker miljøet på en ikke ubetydelig måte.¹⁶¹ Det er vanskelig å si noe mer konkret om hvor denne grensen vil ligge. Dette blir muligens en av grensedragningene som domstolene i siste instans må fastlegge.

5.2.5 Hva menes med forhold?

5.2.5.1 Innledning

Det er miljøinformasjon vedrørende forhold ved virksomheten som medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, som enhver virksomhet skal ha kunnskap og informere om, jf. miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16.

Miljøinformasjon er legaldefinert i § 2. Miljøinformasjonsloven § 2 1. ledd litra a) definerer miljøinformasjon til for det første å omhandle faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet. På den annen side er ordlyden klar på at det kun er miljøinformasjon om forhold ved virksomheten som virksomhetene skal ha kunnskap og informere om. Videre tillegges lovbestemmelsenes overskrifter en viss vekt. Av overskriften til miljøinformasjonsloven § 9 følger det at det kun er kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet som virksomhetene skal ha kunnskap om. Dette har

¹⁶¹ Dette har også støtte i forarbeidene, se NOU 2001:2 side 210.

støtte i forarbeidene, hvor det fremgår av at hva som menes med miljøinformasjon er svært vidt, og at den nærmere avgrensningen følger av de konkrete pliktreglene.¹⁶²

Konklusjonen blir derfor at virksomhetene ikke plikter å ha kunnskap og å informere om faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet. Et resultat av dette er at en person som bor i et luftforurenset område ikke kan spørre en virksomhet om hvor stor del av denne forurensningen som kommer fra denne bestemte virksomheten. Virksomheten har i slike tilfeller ingen plikt til å sette i gang større utredningsarbeider for å sjekke slike forespørsler. Dette i motsetning til pliktene etter Forskrift om lokal luftkvalitet nevnt under punkt 1.2.2.3. Det allmennheten derimot kan kreve av virksomheten, er informasjon hva slags luftforurensning den medfører generelt sett, typisk i det forurensningen kommer ut fra fabrikkspipen.

Nedenfor vurderes nærmere hva som menes med begrepet forhold.

5.2.5.2 Nærmere vurdering av begrepet forhold

Spørsmålet er hva som ligger i begrepet ”forhold” ved virksomheten. En rent språklig forståelse av uttrykket forhold, taler for en svært vid fortolkning, forhold kan omfatte svært mye.

Miljøinformasjonsloven § 2 definerer begrepet miljøinformasjon. I § 2 1. ledd litra b) defineres miljøinformasjon blant annet til faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Miljøinformasjonsloven § 2 1. ledd litra b) inneholder 4 nærmere presiseringer av hva som menes med faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. En av disse presiseringene er ”forhold ved drift av virksomhet”, jf. § 2 1. ledd litra b) punkt 2.

En naturlig forståelse av lovens oppbygning skulle tilsi at de andre elementene som følger av § 2 1. ledd litra b) ikke er omfattet av kunnskaps- og informasjonsplikten. Dette har også støtte i uttalelser i forarbeidene, hvor det går frem at definisjonen angir

¹⁶² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 143.

de ytre rammene for lovens saklige virkeområde, men hvilke rettigheter og plikter virksomheter har følger av de øvrige bestemmelsene.¹⁶³ På den annen side er ordlyden som nevnt svært vid, og i tillegg er det uttalelser i forarbeidene som viser at ”forhold ved drift av virksomheten” også omfatter de to førstnevnte punktene.¹⁶⁴

Det er derfor naturlig å ta for seg de to første punktene før en går inn på hvilke andre forhold som er aktuelle.

Første punkt omfatter ”planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet”, jf. § 2 1. ledd litra b). Dette tilsvarer i stor grad formuleringen i Grunnloven § 110 b 2. ledd hvor det heter ”Virkningerne af planlagte og iværksatte Ingreb i Naturen”. Grunnloven § 110b 2. ledd viser til regelverket om konsekvensutredninger.¹⁶⁵ I de tilfeller hvor det er tale om større tiltak med omfattende miljøvirkninger, vil det ofte bli krevd særskilte konsekvensutredninger, gjerne basert på konkrete undersøkelser og utført etter særskilte prosedyrer. Slike regelverk finner blant annet i plan- og bygningsloven kapittel VII-a og forurensningsloven § 13. Forurensningsloven § 13 gir forvaltningen en uttrykkelig hjemmel for å pålegge virksomheten en plikt til å foreta konsekvensutredninger. Se mer om konsekvensutredninger i punkt 1.2.2.2.¹⁶⁶

Andre punkt omhandler produkters egenskaper eller innhold. Dette gjelder både informasjon om farlige komponenter i produkter og miljørelevante egenskaper ved ”faste” produkter, slik som biler, leketøy og tekstiler osv.¹⁶⁷ Dette gjelder i de tilfeller produktene inngår i virksomheten, dvs. bruk av produkter i forbindelse med produksjonen av varer og tjenester.

Punkt tre inneholder forhold ved driften. Som vi har sett ovenfor er det meningen at dette punktet skal omfatte alle forhold ved driften. Spørsmålet blir følgelig hvilke forhold det her er snakk om.

¹⁶³ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 143.

¹⁶⁴ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 144 flg.

¹⁶⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 144.

¹⁶⁶ Se Tyrøn side 63 flg. for nærmere redegjørelse.

¹⁶⁷ Se mer om dette i produktkontrollloven, særlig §§ 10-12.

Som vi har sett ovenfor er ordlyden svært vid. I forarbeidene er det blant annet fremhevet at en virksomhets arealbruk er omfattet.¹⁶⁸

Videre presiser ordlyden at også innsatsfaktorer og produkter er omfattet. En naturlig forståelse av innsatsfaktorer, er faktorer som er med på å muliggjøre for eksempel produksjon. I forarbeidene er det som eksempel nevnt virksomhetens energiforbruk.¹⁶⁹ Det er naturlig å forstå det slik at det er uten betydning hvilken type energi det er snakk om. Dette fordi energiforbruket til en virksomhet av litt størrelse i siste instans alltid påvirker miljøet. Hvis en har en virksomhet som bruker energi, fører dette til at virksomheten må få energien fra et sted. Dette kan skje ved at en for eksempel utvider eller anlegger nye vannkraftverk, eller at en har forurensende kullkraftverk. Et annet argument som gjør at dette ikke innebærer for store ulemper for virksomhetene, er at slik kunnskap kan gjøre at virksomhetene blir klar over forhold ved driften som de tidligere ikke kjente til. Denne nye kunnskapen kan innebære at enkelte virksomheter iverksetter tiltak som gjør driften mer lønnsom. For eksempel ved at virksomheten blir oppmerksom på effektiviteten og de mulige miljø- og kostnadsfordelene ved bruk av for eksempel andre energikilder.¹⁷⁰

Virksomheten skal også ha kunnskap om forbruk av andre ressurser, såfremt de medfører en ikke ubetydelig påvirkning. Dette kan særlig være aktuelt i de virksomhetene hvor en utnytter ikke fornybare ressurser, men også i andre tilfeller vil slik informasjon være aktuell.¹⁷¹ Hvis en virksomhet benytter seg av transport i virksomheten, typisk transportbedrifter, plikter disse virksomhetene i enkelte tilfeller å ha kunnskap om disse forholdene. Dette gjelder for det første som en følge av utslippene fra slik virksomheten, men i tillegg er også en slik bedrifts drivstofforbruk av betydning.¹⁷² Igjen er det imidlertid et krav om at denne påvirkningen medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Dette innebærer at kun de tilfeller hvor virksomheten

¹⁶⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

¹⁶⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

¹⁷⁰ Se Bell (2000) side 216.

¹⁷¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 154.

¹⁷² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

bidrar til luftforurensningsproblemer, forurning eller klimaendringer, er omfattet av reglene. I forarbeidene er dette presisert til lokale luftforurensningsproblemer.¹⁷³

Videre vil forhold hvor myndighetene har regulert på grunn av hensynet til miljøet eller utnyttelsen av naturressurser. Ut fra dette er det naturlig å si at forurensning er et relevant forhold. Dette har også støtte i forarbeidene.¹⁷⁴ Med forurensning legger jeg til grunn definisjonen i forurensningsloven § 6. Forurensning er her definert som tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, støy og rystelser, lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndighetene bestemmer, og påvirkning av temperaturen i den utstrekning dette er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 6 1. ledd. Videre regnes også noe som forurensning dersom det kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller dette sammen med det tidligere nevnte innebærer eller kan innebære skade eller ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 6 2. ledd.¹⁷⁵ Jeg kommer tilbake til forholdet til forurensningsloven i punkt 5.2.6.4.

Andre forhold som er relevante, er informasjon om virksomhetens avfall og behandlingen av dette. Dette innebærer at omfanget av virksomhetens avfallsproduksjon er omfattet. Med behandling av avfall menes hvordan avfallet oppbevares, sorteres og behandles hos virksomheten, og hvordan sluttbehandlingen er. Med sluttbehandling menes destruksjon eller gjenvinning. Videre følger det av forarbeidene at virksomheter også skal ha kunnskap om avfall som inngår i bransjevis retur- eller gjenvinningsordninger.

Videre følger det av fjerde punkt at også administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger er omfattet. En naturlig forståelse av disse elementene gjør at de er mest aktuelt med tanke på offentlige beslutningsprosesser. På den annen side er det ikke gjort noe unntak i loven for private. I prinsippet kan altså

¹⁷³ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

¹⁷⁴ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 82.

¹⁷⁵ For nærmere redegjørelse for forurensningsloven § 6, viser jeg til Bugge (1999) side 209 flg. og Tyrén (1990) side 45 flg.

også private avtaler, planer og strategier som kan påvirke miljøet kreves utlevert. Her er det grunn til å minne om unntaksbestemmelsen for forretningshemmeligheter, jf. punkt 6.5.

5.2.6 Kravet om at påvirkningen ikke må være ubetydelig

5.2.6.1 Innledning

Det er et krav om at påvirkningen på miljøet ikke må være ubetydelig. Hvis påvirkningen er ubetydelig er virksomheten verken pliktig til å ha kunnskap eller å informere om dette. Spørsmålet blir hva som ligger i begrepet ”ikke ubetydelig”. Hvilke forhold som er relevante vil variere fra virksomhet til virksomhet. Hos noen virksomheter kan det være mange forhold som er relevante, mens det hos andre kan være at det ikke er noen forhold som medfører en slik påvirkning.

I utgangspunktet kan en si at i mange tilfeller hvor myndighetene mener en står ovenfor miljøforhold som har mer enn ubetydelig påvirkning på miljøet, vil disse være gjenstand for regulering. Dette for eksempel gjennom konsesjon eller generelle regler i lov eller forskrift. Med andre ord at forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet eller utnyttelsen av naturressurser, som hovedregel vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige. Jeg kommer tilbake til forholdet til forurensningsloven i punkt 5.2.6.4.

I det følgende skal jeg se litt nærmere på hvor grensen vil ligge. Med i fortolkningen av om forholdet kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning må en også trekke inn føre vår prinsippet. Hvis en er i tvil om hvorvidt forholdene medfører en ubetydelig påvirkning eller en ”ikke ubetydelig” påvirkning, taler føre vår-prinsippet, formålsbestemmelsen i § 1 og Grunnloven § 110 b 2. ledd for at en skal legge til grunn at påvirkningen er ”ikke ubetydelig”. Argumentet mot dette er selvsagt hensynet til virksomheten, med tanke på å ikke ilegge den en altfor omfattende kunnskaps- og informasjonsplikt. En må derfor være forsiktig med å trekke dette for langt.

5.2.6.2 Når trer kunnskaps- og informasjonsplikten inn?

Neste spørsmål blir hvilken standard en skal legge til grunn for vurderingen. Denne standarden vil i noen grad variere med tanke på kunnskap om hvordan miljøet blir påvirket av forskjellige kilder. Bugge skriver i forholdet mellom tillatt og ikke tillatt forurensning at:

”Grensen mellom tillatt og ikke tillatt forurensning er ikke naturgitt. Det er samfunnet, gjennom sine politiske organer, som trekker grensene”.¹⁷⁶

Dette vil kanskje også ha betydning i forhold til hvor en setter standarden etter miljøinformasjonsloven. Den til enhver tid gjeldene miljøpolitikk og forskning omkring dette, vil være med på å sette grensen for når vi står ovenfor et tilfelle hvor det foreligger forhold som medfører en ikke ubetydelig påvirkning.

Videre følger det av forarbeidene at hva som menes med ikke ubetydelig påvirkning må vurderes for det enkelte forhold ved virksomheten, ikke virksomhetens miljøpåvirkning som helhet.¹⁷⁷

En naturlig forståelse av ordlyden er at påvirkningen må være noe mer enn ubetydelig, men den trenger ikke å være betydelig. I det følgende skal jeg forsøke å trekke opp noen grenser, ved å bruke eksempler fra regnskapsloven og forurensningsloven.

5.2.6.3 Vurdering og forholdet til regnskapsloven

Ordlyden i §§ 9 og 16 tilsvarer stort sett ordlyden i regnskapsloven § 3-3 4. ledd. Den eneste forskjellen er at en i miljøinformasjonsloven har brukt uttrykket ”påvirkning på miljøet” og ikke ”påvirkning av miljøet”, som er brukt i regnskapsloven. Det følger av forarbeidene at dette er gjort av rent språklige grunner.¹⁷⁸ Utvalget foreslo i sitt forslag å bruke uttrykket vesentlig betydning for miljøet, og at kunnskapsplikten skulle gjelde

¹⁷⁶ Se Bugge 1994 side 289.

¹⁷⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 169.

¹⁷⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 153.

forhold som vesentlig påvirket miljøet.¹⁷⁹ Denne ordlyden ble endret til ”ikke ubetydelig”, blant annet på grunn av innvendinger fra Justisdepartementets lovavdeling som viser til at det er en ”fordel å bruke samme ordlyd for samme innhold, og at det derfor bør foreligge mer tungveiende hensyn hvis en ønsker å bruke en annen ordlyd”, og at også departementet selv mente det var mest hensiktsmessig.¹⁸⁰ Siden dette bare var av språklige grunner, er det mye som taler for at ikke ubetydelige må tolkes på samme måte som vesentlig. Dette har også støtte i forarbeidene.¹⁸¹ Det skal med andre ord en del til, før kunnskapsplikten kommer inn.

Hva som ligger i kravet til ikke ubetydelig etter regnskapsloven § 3-3 4. ledd, er også noe usikker. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) stilte i brev til Miljøverndepartementet spørsmål om hvilken type miljøpåvirkning som skal omfattes av regnskapslovens bestemmelse.¹⁸² I brevet fremhevet NHO at begrepet ”ikke ubetydelig påvirkning” ikke er i tråd med den internasjonale terminologien. Med internasjonal terminologi sikter NHO til EMAS-forordning og den internasjonale standarden for miljøstyring ISO 14001. I disse bestemmelsene brukes begrepet ”Significant environmental aspects”. I det norske EMAS-regelverket er det oversatt med ”vesentlig miljøproblemer”. Finansdepartement, i samråd med Miljøverndepartementet, anså det slik at foretak som oppfylte kravene i EMAS-forordningen om miljøredegjørelse, normalt vil ha et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å oppfylle kravene i regnskapsloven § 3-3 4. ledd.¹⁸³ På dette grunnlag konkluderer NHO i sin informasjon med at uttrykket ”ikke ubetydelig” må tolkes på samme måte som uttrykket ”betydelig” eller ”vesentlig”.¹⁸⁴ I forbindelse med evaluering av regnskapsloven har blant annet NHO og GRIP foreslått at ordlyden endres fra ”ikke ubetydelig” til ”vesentlig”. GRIP begrunner dette med at det er naturlig å forstå begrepene ”vesentlig” og ”betydelig” på samme måte. Det er derimot vanskeligere å forstå hva som ligger i

¹⁷⁹ Se NOU 2001:2 side 209 og 51.

¹⁸⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 82.

¹⁸¹ Se NOU 2001:2 side 62.

¹⁸² Brev av 16. mars 2000 fra Næringslivets Hovedorganisasjon til Finansdepartementet..

¹⁸³ Brev fra Finansdepartementet til NHO den 26. april 2000.

¹⁸⁴ Regnskapslovens (1999) krav til miljøinformasjon, NHOs anbefalinger.

begrepet ”ikke ubetydelig”. Videre viser de til bestemmelsene i EMAS og ISO, hvor det som nevnt er et krav om ”vesentlig”.¹⁸⁵

Sitatet fra lovavdelingen ovenfor og departementets ønske om å bruke samme ordlyd, i tillegg til at utvalget synes å mene at deres forslag til miljøinformasjonsloven § 8, dagens § 9, hovedsakelig har selvstendig betydning i forhold til virksomheter som ikke er omfattet av regnskapsloven § 3-3 4. ledd, tyder på at en har ment at innholdet i disse bestemmelsene skal være like.¹⁸⁶ At de hovedsakelig har samme betydning kommer også frem når utvalget omtaler kostnadsspørsmålet. Her blir det fremhevet at kravene til miljøinformasjonsloven i svært liten grad vil påvirke kostnadene for disse virksomhetene. De eventuelt økte kostnadene vil komme i forbindelse med økt etterspørsel og bearbeidelse av opplysningene.¹⁸⁷ En naturlig forståelse og konsekvens av dette, er at hvilke forhold virksomhetene skal ha kunnskap om og formidle informasjon om i stor grad tilsvarende reglene i regnskapsloven. Videre uttaler Miljøverndepartementet i forbindelse med evalueringen av regnskapsloven at en ønsker å beholde samme ordlyd, da dette er lagt til grunn i miljøinformasjonsloven og en ønsker regelsett som harmonerer.¹⁸⁸ Dette skulle i utgangspunktet tilsi at en kan forstå begrepet ”ikke ubetydelig” på samme måte som begrepet ”vesentlig”.

På den annen side skriver departementet at ”ikke ubetydelig” er noe mer enn ubetydelig skade, men mindre enn ”vesentlig” miljøpåvirkning. Uttrykket ”ikke ubetydelig” blir stående i en mellomstilling.¹⁸⁹

På den bakgrunn er det mulig at den tilsynelatende likheten mellom regnskapsloven og miljøinformasjonsloven som departementet og lovavdelingen gir uttrykk for, må nyanseres. Dette fordi uttalelsene i forarbeidene gir uttrykk for forskjellig syn. En annen grunn til at den tilsynelatende likheten må nyanseres, er at det ligger to forskjellige

¹⁸⁵ Se NOU 2003:23 side 261.

¹⁸⁶ Se NOU 2001:2 side 211.

¹⁸⁷ Se NOU 2001:2 side 186.

¹⁸⁸ Se NOU 2003:23 side 261.

¹⁸⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155, og NOU 2001:2 side 210.

formål til grunn for disse to bestemmelsene. Bakgrunnen for kravet i regnskapsloven var at et slikt krav:

”gir grunnlag for å vurdere den virksomhet foretaket driver i en miljømessig sammenheng, og gir et bilde av selskapets miljømessige forpliktelser og utviklingsmulighet”¹⁹⁰

Videre følger det av forarbeidene til regnskapsloven at slik informasjon kunne være av betydelig interesse for aksjeeiere, investorer, kredittgivere, ansatte i virksomheten, myndigheter og allmennheten.¹⁹¹

Det samme gjelder miljøinformasjonsloven, men i tillegg følger det av formålsbestemmelsen at en søker å oppfylle allmennhetens rett til informasjon i tråd med Grunnloven § 110 b 2. ledd, jf. miljøinformasjonsloven § 1 1. ledd 1. pkt. Videre uttaler Miljøverndepartementet i forslaget til endring i regnskapsloven at formålet med bestemmelsen er:

”Bakgrunnen for bestemmelsen er at det skal gi en positiv effekt på selskapets miljøsatsing. Bestemmelsen skal bidra til å skjerpe styrets oppmerksomhet og ansvarsbevissthet om miljøforhold, og det vil kunne bevisstgjøre selskapets administrasjon om de forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø.”¹⁹²

I tillegg er ikke allmennheten tatt inn som en av brukergruppene når utvalget har diskutert endringen i regnskapsloven.¹⁹³ Ut i fra dette ser en at allmennheten, som ble nevnt som en av de gruppene som har interesse av å få kunnskap gjennom årsberetningen i forarbeidene til regnskapsloven da bestemmelsen ble tatt inn,¹⁹⁴ nå er nedtonet.

Det er naturlig at kunnskapsplikten må forstås på denne bakgrunn. De hensyn som det er vist til ovenfor må derfor få mer vekt her, enn ved fortolkningen av regnskapsloven § 3-3 4. ledd. Dette innebærer at en må foreta en selvstendig fortolkning av

¹⁹⁰ Se Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) side 191.

¹⁹¹ Se Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) side 191.

¹⁹² Se NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven side 261.

¹⁹³ Se NOU 2003:23 side 138.

bestemmelsen, der fortolkning av regnskapsloven § 3-3 4. ledd kan komme inn som en tolkningsfaktor. Dette er også i samsvar med departementet, i deres merknader til de enkelte bestemmelsene.¹⁹⁵

Rettskildematerialet tyder etter mitt skjønn på at det er flere forhold som en virksomhet skal ha kunnskap og formidle informasjon om etter miljøinformasjonsloven, enn etter regnskapsloven. Med andre ord at miljøinformasjonsloven ikke stiller noe krav om ”vesentlig” miljøpåvirkning.

5.2.6.4 Forholdet til ulike bestemmelser i forurensningsloven

Et annet regelverk det kan være nyttig å sammenligne med er forurensningsloven. Dette fordi det i forurensningsloven er satt opp enkelte grunnvilkår for når det stilles krav om tillatelse til ulike handlinger, dette gjennom konsesjon eller forskrift. Begrunnelsen for at virksomheten må ha konsesjon eller annet grunnlag for å drive den spesifikke virksomheten, er at tiltaket isolert sett vil medføre en belastning på miljøet eller naturressursene. Dette skulle tilsi at det er mye som taler for at dette også utgjør en ”ikke ubetydelig” påvirkning, og dermed en kunnskapslikt etter miljøinformasjonsloven.

På den ene siden har en forurensningsloven § 8, som tillater vanlig forurensning fra blant annet boliger, fritidshus og kontorer. En naturlig forståelse av vanlig forurensning er hva som sedvanlig må regnes fra denne typen bygg.¹⁹⁶ Begrunnelsen for dette er at slik forurensning ikke medfører en så stor belastning på miljøet, at det er grunn til å regulere slike forhold. Hovedregelen må derfor være at slike forhold heller ikke er omfattet av kunnskaps- og informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven.

På den annen side kan det være forhold ved den konkrete virksomheten som gjør at forurensningsmyndighetene likevel har satt grenser for hva virksomheten har lov til. At forurensningsmyndigheten har hjemmel til dette følger av forurensningsloven § 8 1.

¹⁹⁴ Se Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) side 191.

¹⁹⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 154.

¹⁹⁶ Se mer om dette i Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) side 101 og Bugge (1994) side 294.

ledd, jf. § 9. Bakgrunnen for at forurensningsmyndighetene skal regulerer hva virksomheter har lov til, kan være at virksomheten isolert sett ikke medfører en påvirkning på miljøet, men virksomheten sammen med andre kan ha en negativ innvirkning. Miljøproblemene har ofte sin årsak i enkelthandlinger som hver for seg er akseptable, men som til sammen utgjør en fare for miljøet.¹⁹⁷ Begrunnelsen for at forurensningsmyndighetene da har satt slike krav, er hensynet til miljøet.

Det sies imidlertid eksplisitt i et eksempel fra utvalget at slike forhold ikke skal falle inn under kunnskapsplikten etter miljøinformasjonsloven.¹⁹⁸ Departementet gir derimot uttrykk for at vanlig forurensning som er regulert gjennom forskrift, skal omfattes av miljøinformasjonsloven § 9. Dette blant annet på bakgrunn av at forurensning som er av en slik betydning at myndighetene har gått til det skritt å regulere utslippene, tilsier at miljøproblemet er ansett som ikke ubetydelig.¹⁹⁹

Som vi har sett ovenfor kommer ikke bedriftsøkonomiske hensyn her inn som noe mothensyn. Dette fordi virksomheten likevel er forpliktet til å ha slik kunnskap i henhold til bestemmelsene i forurensningsloven. På denne bakgrunn er det naturlig at informasjon om forhold som krever tillatelse gjennom forskrift med hjemmel i forurensningsloven § 9, er omfattet av virksomhetens kunnskaps- og informasjonsplikt, jf miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16.

Videre følger det av forurensningsloven § 8 3. ledd at forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper ikke trenger tillatelse. Som vi ser bruker forurensningsloven uttrykket nevneverdig skade eller ulempe, mens miljøinformasjonsloven bruker uttrykket ikke ubetydelig. Spørsmålet blir her forholdet mellom forurensningsloven § 8 3. ledd og miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16. Omfatter forurensningslovens tiltak som en ikke trenger tillatelse til, forhold som en likevel etter miljøinformasjonsloven er forpliktet til å ha kunnskap og informere om, eller omvendt?

¹⁹⁷ Se Bugge (1993) side 487 og Bugge (1999) side 51.

¹⁹⁸ Se NOU 2001:2 side 210.

¹⁹⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

En naturlig forståelse av uttrykket nevneverdig, er at det ikke kreves så mye før en må ha tillatelse. Dette følger også naturlig da hovedregelen i forurensningsloven er at enhver forurensning er ulovlig, med mindre den er uttrykkelig tillatt, jf. forurensningsloven § 7.

I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er det uttalt:

”For øvrig er forhold som utløser konsesjonsplikt etter forurensningsloven forhold som kan medføre ikke ubetydelig påvirkning på miljøet”.²⁰⁰

Ut fra dette synes det som om ethvert forhold som er konsesjonspliktig etter forurensningsloven, også er omfattet av virksomhetens kunnskaps- og informasjonsplikt.

På den annen side fortsetter forarbeidene:

”Den nedre grense for konsesjonsplikt etter forurensningsloven er forurensninger som ”ikke medfører nevneverdige skader og ulemper”, jf. § 8 siste ledd. Forhold i virksomheten som kan medføre ”ikke ubetydelig påvirkning på miljøet”, og som er forurensning i forurensningslovens forstand, jf. § 6 ligger over den nedre grense i forurensningsloven § 8 siste ledd.”²⁰¹

Slik jeg forstår denne uttalelsen innebærer dette at grensen for kunnskaps- og informasjonsplikt ligger over grensen for konsesjonsplikt. Dette innebærer at ikke enhver virksomhet som gjennomfører tiltak som er konsesjonspliktige, har en kunnskaps- og informasjonsplikt etter miljøinformasjonsloven.

Av forarbeidene til forurensningsloven § 8 3. ledd går det frem at virksomheter som bare medfører ubetydelig skade eller ulempe er fritatt fra å søke om utslippstillatelse etter § 11.²⁰² I tillegg til at en ikke trenger konsesjon, er det naturlig å forstå det slik at en også ikke driver i strid med § 7 1. ledd, noe som gjør at forholdet er tillatt.

²⁰⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

²⁰¹ Se Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) side 155.

²⁰² Se Ot.prp. nr. 1 (1982-1983) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), og i lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant side 23.

I en dom inntatt i Rt. 1998 side 2011 legger Høyesterett til grunn at ordlyden til forurensningsloven § 8 3. ledd angir en lav terskel. Det uttales også at det finnes en generell nedre grense for forurensning som ikke er tillatt etter loven, slik at den som ikke overskrider grensen heller ikke kan straffes. Som en følge av dette er terskelen for når noe er ”nevneverdig” lavere enn når noe er ”ubetydelig forurensning”, som etter forurensningsloven § 78 3. ledd kan straffes.

Også her vil virksomheten sitte inne med informasjonen, slik at hensynet til at virksomhet må foreta store arbeidsoperasjoner ikke gjør seg gjeldene. Dette med unntak av at virksomhetene muligens må bearbeide informasjonen. Videre følger det av den juridiske litteraturen til regnskapsloven er det antatt en generell regel om at miljømessige forhold som krever offentlig tillatelse, enten gjennom dispensasjon eller konsesjon, vil innebære ”en ikke ubetydelig påvirkning”.²⁰³

Etter min mening taler det samlede rettskildematerialet, hvor ordlyden tillegges betydelig vekt, for at det kan være forhold som en virksomhet trenger konsesjon til etter forurensningsloven § 8, jf. § 11, som virksomheten ikke har kunnskaps- og informasjonsplikt om, jf. miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16. Med andre ord at grensen for når en virksomhet trenger konsesjon, jf. forurensningsloven § 11, jf. 8. 3.ledd er lavere, enn for når forholdet er omfattet av miljøinformasjonsloven §§ 9 og 16.

5.2.7 Informasjon fra virksomheten om forhold fra utlandet

Plikten til å utlevere miljøinformasjon gjelder også hvis det er tale påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkter utenfor Norges grenser, jf. miljøinformasjonsloven § 16 2. ledd. Av § 16 2. ledd 1. pkt følger det at retten til slik informasjon følger de samme reglene som 1. ledd. Det er derfor naturlig å forstå ordlyden slik at det også her er et krav om at påvirkningen på miljøet er ikke ubetydelig.

²⁰³ Norsk Lovkommentar, kommentar til § 3-3 4. ledd, note 100, Handeland (1999) side 130.

Eksempler på slik informasjon vil være uttak av trevirke fra regnskog i forbindelse med produksjon av hagemøbler og bruk av plantevernmidler og andre kjemikalier ved produksjon av mat.

Dette gjelder bare i den grad virksomheten har slik informasjon tilgjengelig, jf. miljøinformasjonsloven § 16 2. ledd 1. pkt. Det følger også av miljøinformasjonsloven § 9 at informasjon fra utlandet ikke er en del av kunnskapsplikten. Hvis virksomheten ikke har slik informasjon tilgjengelig, plikter den å rette en forespørsel om informasjon til foregående salgsledd.

Som vist over i punkt 4.2.4 gjelder miljøinformasjonsloven for virksomheter som er etablert i Norge. Et spørsmål som kan reise seg i den forbindelse er hvilken rett allmennheten har til informasjon etter miljøinformasjonsloven når det gjelder produkter som blir produsert av bedrifter etablert i Norge, men som kun selges utenfor landets grenser. Ordlyden inneholder ingen krav om at produktene må importeres til Norge. En naturlig forståelse av ordlyden er følgelig at informasjonsplikten også omfatter tilfeller hvor produkter ikke blir importert til Norge.

På den annen side går det frem av forarbeidene at reglene kun gjelder produkter som blir importert til Norge.²⁰⁴ Reelle hensyn taler også for en slik løsning. Hvis norske regler pålegger norske virksomheter som operer i utlandet ekstra byrder i forhold til konkurrerende virksomheter som er etablert i utlandet, fører dette til at norsk næringsliv taper konkurranseevne.

Konklusjonen blir derfor at miljøinformasjonsloven § 16 2. ledd kun gjelder hvor det er tale om produkter som blir import til Norge eller eksportert fra Norge.

²⁰⁴ Se Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) side 94.

6 Modifikasjoner av retten til innsyn

6.1 Innledning

Hovedregelen er at alle som etterspør miljøinformasjon fra virksomheter har krav på å få utlevert informasjon. Dette kommer også klart frem i formålsbestemmelsen, jf. miljøinformasjonsloven § 1 1. ledd 1. pkt. En utvidet rett til miljøinformasjon føyer seg inn i den generelle utviklingen, som går i retning av større åpenhet. Med formålsbestemmelsen og Grunnloven § 110 b 2. ledd i minne er det grunn til å stille strenge krav til hjemmel og begrunnelse for unntak.

Likevel finnes det flere bestemmelser som modifierer innsynsretten. I dette kapitlet vil jeg sette fokus på de bestemmelser og regler som begrenser retten til innsyn.

6.2 Avvisningsgrunner, jf. miljøinformasjonsloven § 16 3. ledd

6.2.1 Innledning

Miljøinformasjonsloven § 16 3. ledd oppstiller to muligheter for virksomheter å avvise et krav uten å gå inn i selve innsynskravet. For det første kan krav om innsyn avvises hvis det er for generelt formulert. For det andre kan det avvises hvis spørsmålet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. De to skisserte mulighetene til å avvise et innsynskrav kan delvis overlappe hverandre. Det kan for eksempel være at det ikke går an å identifisere hva kravet gjelder, fordi det er for generelt formulert.

De to grunnlagene for avvisning av innsynskrav regnes ikke som grunnlag for unntak, men grunnlag for avvisning, jf. lovens oppbygning. I følge forarbeidene kan en hvis en står ovenfor et avvisningsgrunnlag behandle innsynssøknaden mer formelt, og uten realitetsbehandling.²⁰⁵

²⁰⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 169.

6.2.2 Nærmere om vilkåret om konkretisering

Et krav om innsyn kan avslås dersom det er for generelt formulert, jf. miljøinformasjonsloven § 16 3. ledd. Hensynet bak denne bestemmelsen er virksomhetens arbeidsbyrde. Spørsmålet her blir hva som skal til for at et innsynskrav er for generelt formulert.

Århuskonvensjonen har også en artikkel om avvisning av innsyn i tilfeller hvor kravet ikke er konkret nok. Århuskonvensjonen artikkel 4 3. ledd litra b) lyder:

”formulated in too general a manner...”

Selve konvensjonen inneholder ingen nærmere definisjon av når noe er for generelt formulert. I implementeringshåndboken til Århuskonvensjonen er det gitt noen eksempler fra French Commission for Access to Administrative Documents. Av de eksemplene som her blir nevnt har dette organet avvist innsyn i blant annet disse sakene: En sak som gjaldt forespørsel om innsyn i ethvert dokument som omhandler en spesiell type villbjørn. En sak som gjaldt innsyn i enhver oppfatning utarbeidet i forbindelse med miljømessige konsekvensanalyser. Det må her sies at det i Frankrike blir utarbeidet svært mange slike konsekvensanalyser i løpet av et år, kanskje så mye som 1000. På den annen side har organet i en annen sak tillatt forespørsmål om vannanalyser for 5 spesifiserte måneder og alle dokumenter som har med utviklingen av lokale veisystem.²⁰⁶

Som vi ser av disse eksemplene, er det svært omfattende dokumentasjon det blir bedt om. Det er her grunn til å understreke at konvensjonen i seg selv ikke oppstiller en slik grensedragning, men overlater det til hver enkelt stat å definere grensen.

Ut i fra hensynet til en virksomhets arbeidsbyrde er det muligens grunn til ikke å stille like strenge krav til virksomheter som til offentlige organer. En slik forståelse har også støtte i forarbeidene.²⁰⁷ Eksemplene fra Frankrike kan derfor bare være med å angi en øvre grense. Det er naturlig å anta at grensen for virksomheter ligger under dette. Det vil

²⁰⁶ Se The Aarhus Convention, an implementation guide, side 57.

være vanskelig å trekke en generell nedre grense. Det må bero på en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak, hvor en ser virksomhetens arbeidsbelastning, opp mot betydningen av å få innsyn.

6.2.3 Identifikasjonsvilkåret

Videre kan et krav om innsyn avvises hvis det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med unntaket i miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra b), se mer om dette i punktet 6.3.

En naturlig forståelse av dette er at informasjonssøkeren til en viss grad må identifisere hva han ønsker informasjon om.

Formålet med å oppstille dette vilkåret er at virksomheten skal være i stand til å besvare henvendelsen. Det er naturlig å forstå identifikasjonskravet som at det kan oppfylles på to måter, enten ved at det knyttet til nærmere presiserte miljøopplysninger, eller visse forhold ved virksomheten.

Det vil sannsynligvis i de fleste tilfeller være naturlig for en informasjonssøker å be om informasjon om et spesielt forhold ved virksomheten. Identifikasjonskravet skal ikke forstås slik at en ikke kan kreve oversiktsinformasjon eller sammenstilte opplysninger. Det kan for eksempel tenkes at spørsmålet gjelder flere forhold som må ses i sammenheng eller en utvikling i tid.²⁰⁸

I følge offentlighetsloven § 2 2. ledd kan enhver kreve å få innsyn i det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Kravet om at det må gjelde en bestemt sak er tolket dit hen at kravet skal omfatte en konkretisering av den enkelte sak, noe som betyr at en for eksempel ikke kan be om innsyn i alle saker av en bestemt type. På den annen side er kravet ikke forstått slik at det kreves en spesifisering av hvilke dokumenter en krever innsyn i, en kan med andre ord be om alle dokumentene i saken.²⁰⁹

²⁰⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 159.

²⁰⁸ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

²⁰⁹ For nærmere gjennomgang om offentlighetslovens regler se blant annet Frihagen (1994).

I følge forarbeidene er det ikke naturlig å forstå identifikasjonskriteriet på samme måte i miljøinformasjonsloven.²¹⁰ Det skal tvert i mot være mulig å få besvart spørsmål som er av mer generell karakter, dersom det går frem klart hvilke opplysninger det er tale om. En slik identifisering gjør at virksomhetens arbeidsbyrde ikke overstiger det urimelige. I den forbindelse er det grunn til å gjøre oppmerksom på at virksomheten kan få lengre frist på seg til å utlevere informasjonen, hvis det er uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen en måned, jf. miljøinformasjonsloven § 18 4. ledd 2. pkt. Her ser en samspillet mellom retten til informasjon og hensynet til virksomhetens arbeidsbyrde. På den annen side kan virksomheten i spesielle situasjoner avvise et innsynskrav hvis den generelle informasjonen som søkes utlevert krever en urimelig og uforholdsmessig arbeidsinnsats, som overstiger det som kan forventes, selv om virksomheten får en 2. måneders frist.²¹¹

Her er det grunn til å merke seg en vesentlig forskjell mellom offentlige organer og virksomheter. En virksomhet har ingen plikt til å veilede informasjonssøkeren, slik at hans innsynskrav vil bli behandlet. For offentlige organer følger en slik veiledningsplikt av miljøinformasjonsloven § 10 3. ledd 2. pkt. Det er naturlig å forstå omfanget av de offentlige organers veiledningsplikt på samme måte som det følger av forvaltningsloven § 11. Denne forskjellen i reglene gjør det vanskeligere for allmennheten å få informasjon fra virksomheter enn fra offentlige organer.

6.3 "åpenbart urimelig"

Etter miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra b) kan krav om innsyn avslås hvis kravet er åpenbart urimelig. Dette er et unntak som kun gjelder for virksomheter.

Et slikt unntak er også inntatt i Århuskonvensjonen artikkel 4 3. ledd litra b). Her heter det:

"The request is manifestly unreasonable..."

²¹⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

²¹¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at dette er et strengt vilkår. Med andre ord skal det mye til for at unntaket skal komme til anvendelse.

Dette har også støtte i forarbeidene, hvor det heter at unntaket kommer til anvendelse for å avskjære misbruks- og sjikanehenvendelser, eller henvendelser som rammer virksomhet på en utilbørlig måte.²¹² Dette kan for eksempel være tilfellet hvor en søker så store mengde informasjon at det vil lamme virksomheten. Med andre ord må bestemmelsen sees på som en sikkerhetsventil.

Hvis mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen en måned, skal den senest være kommet frem til informasjonssøkeren innen to måneder, jf. miljøinformasjonsloven § 18 4. ledd. Av forarbeidene følger det at dette kun er en snever unntaksregel. Den skal kun komme til anvendelse hvor det er tale om større mengder informasjon som skal utleveres eller sammenstilles, og hvor besvarelsen av innsynsbegjæringen krever ressurser av virksomheten, utover det normale ved en innsynsbegjæring, både tids- og arbeidsmessig.²¹³

Av dette kan en slutte at mengde og karakter av informasjonen ikke i seg selv innebærer at søknaden må ansees som åpenbart urimelig, i så fall må det var svært mye informasjon som ønskes.

I forbindelse med denne bestemmelsen er det grunn til å presisere at det generelle prinsipp om at innsynssøkeren ikke trenger å begrunne sitt krav om innsyn, fortsatt står fast.²¹⁴ Dette innebærer at bestemmelsen ikke gir virksomheten grunnlag for å kreve en begrunnelse for innsyn.

Det kan være naturlig å spørre om grensen for når noe er åpenbart urimelig skal vurderes likt for små og store virksomheter. Som vi har sett ovenfor gjelder lovens

²¹² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 112.

²¹³ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 172.

regler uansett om det dreier seg om en liten eller stor fabrikk. I utgangspunktet kan det synes lite hensiktsmessig at en liten fabrikk har like stor plikt til å sette i gang like store arbeidsoperasjoner. På den annen side vil en liten bedrift i de fleste tilfeller har færre forhold som gjør det nødvendig med innsamling av dokumentasjon. Det kan derfor være slik at arbeidsbyrden i de fleste tilfeller vil øke proporsjonalt med størrelsen på den aktuelle virksomhet.

En kan stille spørsmål om hva situasjonen vil være i de tilfeller hvor arbeidsbyrden ikke øker proporsjonalt med størrelsen på virksomheten. Etter mitt skjønn må det her foretas en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak, hvor en ser på behovet og betydningen av den aktuelle informasjonen opp mot arbeidsbelastningen dette måtte medføre for virksomheten.

Videre kan en stille spørsmål om hvert enkelt innsynskrav skal vurderes individuelt, eller om en i enkelte tilfeller kan stille spørsmål om flere krav fra en person eller samme gruppe personer, til sammen kan gjøre at innsynskravet skal anses som åpenbart urimelig. Det kan for eksempel tenkes at personer, bedrifter eller organisasjoner vil benytte loven til å ”plage” bedrifter med gjentatte krav om utlevering av detaljert miljøinformasjon, der en vesentlig hensikt med kravene er å motarbeide bedriften.

En naturlig forståelse av ordlyden er at hvert enkelt innsynskrav må vurderes individuelt. I tillegg er unntaket bare en snever unntaksregel. På den annen side er formålet med unntaket for åpenbart urimelige krav å hjemle avslag for sjikanøse krav og krav som rammer bedriften på en utilbørlig måte. Dette skulle tilsi at det i enkelt tilfeller, hvor det er naturlig å se det som rene sjikanøse krav, eller krav som rammer bedriften på en utilbørlig måte, er naturlig å se kravene under ett, og følgelig mulig å avslå dem.

²¹⁴ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 168.

6.4 Unntak for å beskytte miljøet

Etter miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra a) kan krav om miljøinformasjon avslås hvis det er påkrevd fordi offentlighet vil lette gjennomføring av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse.

En naturlig forståelse av ordlyden innebærer at unntaket kun kommer til anvendelse i spesielle tilfeller, i og med at det kun kommer til anvendelse i de tilfeller en er truet av skader på miljø som er særlig utsatt eller truet av utryddelser.

Det følger ut i fra konteksten, samt at det finnes en legaldefinisjon av miljø i loven, at det med miljø etter dette unntak er ment det samme som i § 2.

Unntaket oppstiller to kumulative vilkår. For det første må det være en viss mulighet for at uheldige handlinger vil bli foretatt. For det andre må en stå ovenfor et særlig utsatt eller utryddingstruet miljø.

Det er naturlig å forstå det slik at det må være en viss fare for at uheldige handlinger vil bli foretatt. Dette fordi virksomheter ikke i ethvert slikt tilfelle skal kunne begrunne et avslag med at det her er fare for uheldige handlinger. En slik fortolkning har også støtte i forarbeidene.²¹⁵

Neste spørsmål blir da hvor stor fare som skal til for at unntaket skal komme til anvendelse. Formålsbestemmelsen og uttalelser i forarbeidene taler for at bestemmelsen skal sees på som en sikkerhetsventil, som kun skal komme til anvendelse i helt spesielle tilfeller.²¹⁶ På den annen side har en her hensynet til miljøet i seg selv. Det er derfor muligens grunn til ikke å være så streng i fortolkningen som i de andre unntakstilfellene.

²¹⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

²¹⁶ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

Av forarbeidene til miljøinformasjonsloven følger det at det ikke er noe krav om at personen som begjærer innsyn kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene.²¹⁷

Det er derfor naturlig at spørsmålet vil være hvor stor sannsynlighet vanligvis vil være for at slike opplysninger vil bli misbrukt. Et klart holdepunkt for noe slikt vil det være at for eksempel er tale om truede arter som er yndede samleobjekter. Et annet eksempel er lokaliteter som er sårbare for forstyrrelse og lignende.

Videre er det et krav at det dreier seg om et særlig utsatt miljø eller truede arter. Dette kan for eksempel være informasjon om hvor det foreligger truede eller svært sjeldne planter, informasjon om hekkesteder, hi, ynglesteder og lignende for bestemte arter. Konkrete eksempler kan være fiskebedrifter som har kunnskap om hvor det finnes sjeldne korallrev eller om levesteder for utsatte marine arter.

Enkelte arter er i dag fredet med hjemmel i lov eller særskilt vedtak, mens det for andre arter er særskilte forbud mot innførsel og utførsel med hjemmel i forskrift.²¹⁸ På den annen side er de fleste arter ikke vernet på noen måte. Spørsmålet blir derfor om dette unntaket kun gjelder arter som er vernet på grunnlag av en av de ovennevnte hjemlene. En naturlig forståelse av ordlyden innebærer at unntaket ikke er koblet opp mot om noe er vernet eller ikke.

Dette harmonerer også med at det er vedtatt et tillegg i offentlighetsloven.

Offentlighetsloven § 6a, som kom inn ved en lovendring av 15. desember 2000 nr. 98, gir hjemmel for å unnta opplysninger hvor dette er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger. I forbindelse med ikrafttreddelsen av miljøinformasjonsloven, er det også vedtatt en endring i offentlighetsloven § 6a 1. ledd, jf. miljøinformasjonsloven § 22. Ordlyden blir etter endringen følgende:

²¹⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 176.

²¹⁸ Se for eksempel Forskrift om gjennomføring av konvensjonen 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) av 15. november 2002 nr. 1276, med hjemmel i Lov om innførsle- og utførslerregulering av 6. juni 1997 nr. 32 §§ 1 og 3, Lov om viltet av 29. mai 1981 nr. 38 § 26, Lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr. 79 § 26, Lov om Svalbard av 17. juli 1925 § 4 og Lov om Jan Mayen av 27. februar 1930 nr. 2 § 2.

”Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse.”

Som vi ser av sitatet over, er ordlyden i bestemmelsens 2. pkt., lik unntaket i miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra). Heller ikke denne bestemmelsen inneholder noe krav om at miljøet må være fredet.

Konklusjonen er derfor, at dette ikke er et spørsmål om deler av miljøet er fredet, men om deler av miljøet er særlig utsatt eller om det er truet. En slik forståelse har også støtte i forarbeidene.²¹⁹

Det er i denne sammenheng grunn til å nevne at det pr. i dag ikke finnes noe dekkende system for innsamling av data omkring truede arter. I dag finnes det kun en Naturbase hos Direktoratet for naturforvaltning.²²⁰ Videre skal det etter planen opprettes en egen Artdatabank, slik det for eksempel allerede finnes i Sverige og Finland.

Et naturlig spørsmål i denne sammenheng er også om virksomheter i slike tilfeller faktisk er forpliktet til å tilbakeholde informasjon. I § 17 1. ledd er det tale om at krav om innsyn kan avslås. En naturlig forståelse av ordet ”kan”, innebærer at det er valgfritt om en vil eller ikke. I tillegg taler formålsbestemmelsen for så stor åpenhet som mulig. På den annen side har en hensynet til sårbare og truede arter (det biologiske mangfold). Dette er et viktig argument. Konklusjonen må likevel sannsynligvis være at det er opp til virksomheten selv, om den i slike tilfeller vil gå ut med informasjon eller ikke.

6.5 Unntak på grunnlag av forretningshemmeligheter

6.5.1 Innledning

Etter miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c) er det gjort unntak for retten til miljøinformasjon hvis informasjonen som etterspørres angår tekniske innretninger og

²¹⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 175.

²²⁰ Databasen finnes på: <http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>.

fremgangsmåter, samt drift- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

En virksomhet vil ofte selv bedrive informasjon til allmennheten, hvor de ”positive” sider ved virksomhetens miljøforhold blir fremhevet. Samtidig vil de mulige ”uheldige” konsekvensene for miljøet bli nedtonet. Innsynsrett vil gi muligheter for å avdekke forhold som virksomhetene selv ikke ønsker å offentliggjøre. Unntak på bakgrunn av taushetsplikt vil derfor kunne representere en hindring i så måte. Backer uttrykker det slik:

”[r]eglene om taushetsplikt ... i seg selv [kan] føre til betydelige innhogg i offentlighetsprinsippet og gjøre at forhold som bør kunne bli gjenstand for offentlig debatt blir effektivt skjult.”²²¹

Muligens vil unntak fra innsynsretten basert på adgangen til å hemmeligholde informasjon av konkurransemessige hensyn være en av de viktigste unntak for offentlighet.

6.5.2 Historikk og enkelte rettskildespørsmål i forbindelse med reglene om taushetsplikt i næringsforhold

I følge forarbeidene er anvendelsesområdet for miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c) det samme for som forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2.²²²

Forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 kom inn ved en lovendring i 1977.²²³

I forbindelse med utkastet til bestemmelsen som ble inntatt i 1977 var det betydelige meningsforskjeller.²²⁴ Noen mente at en gikk for langt i å gjøre unntak

²²¹ Se Backer (1996) side 170.

²²² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 172.

²²³ Lov av 27. mai 1977 nr. 40 om endring i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).

²²⁴ Med utkastet siktes det til forslaget fra en arbeidsgruppe i Justisdepartementet, september 1973, ”Taushetsplikt i den offentlige forvaltning m.v.”, inntatt som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 3 (1976-77) Om lov

for offentlighet i næringsforhold. Særlig ble dette fremhevet av Norsk Kommuneforbund. De var for øvrig de eneste som gikk i mot en generell taushetsbestemmelse i forvaltningsloven. De uttalte:

”... planleggingsarbeidet som skal trekke opp en bevisst utviklingslinje for samfunnet, kan næringslivet ha så sterke særinteresser at det vil kunne bli direkte skadelig for samfunnets ve og vel å lage regler som tjener en så sterk interessepart som det her kan bli snakk om.” Videre mener de det er de konkrete behov vurdert ut fra de generelle samfunnsmessige interesser om informasjon knyttet til næringsforhold som burde være avgjørende for rekkevidden av taushetsplikten. Eventuelle regler om taushetsplikt i forbindelse med næringsforhold burde derfor innarbeides i særlovgivningen.²²⁵

Andre igjen mente at utkastet var for snevert, for eksempel Norges Bank²²⁶ og Postdirektoratet.²²⁷

Bestemmelsen ble endret i 1982.²²⁸ Den fikk da den samme ordlyden som dagens miljøinformasjonslov § 17 1. ledd litra c). Endringen kom etter at mange signaliserte at taushetsplikten var for snever. Departementets løsning var å endre bestemmelsen slik at den ble i samsvar med det som fulgte av dagjeldende offentlighetslov § 6 1. ledd nr. 4.

Den senere endringen innebærer at forarbeidene til endringen i 1977 ikke gir et helt riktig bilde av hva som skal være innholdet av bestemmelsen.²²⁹ Derimot vil en forståelse av dagjeldende offentlighetslov § 6 1. ledd nr. 4 gi en rettleiding om forståelsen av forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2, og dermed også miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c). Forarbeidene til, og uttalelser om, offentlighetsloven kan altså anvendes som fortolkningsfaktor for forvaltningsloven § 13, og dermed også til miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c). Også forarbeidene

om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).

²²⁵ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 16 og 17.

²²⁶ Se St.prp. nr. 3 (1976-77) side 20

²²⁷ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 19. For ytterligere informasjon vises det til Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 13-25.

²²⁸ Lov av 11. juni 1982 nr. 47 om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.

²²⁹ Se også Frihagen (1994) side 64 og Woxholth (1993) side 200-203.

til den ordlyden bestemmelsen hadde før lovendringen er i den juridiske litteraturen²³⁰ og sivilombudsmannens praksis antatt å ha betydning.²³¹

6.5.3 Hvilke vilkår kan oppstilles etter denne bestemmelsen?

En kan stille spørsmål om hvordan miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c) skal forstås.

Det første tolkningsalternativet kan være at informasjonen for det første må angå en teknisk innretning. For det andre må det gjelde en fremgangsmåte. Dette fordi lovgiver har brukt ordet ”og” mellom disse. For det tredje er det naturlig å forstå ordet samt, på samme måte som i tillegg til, noe som innebærer at det også stilles et vilkår om alternativt drifts- eller forretningsforhold. For det fjerde må det være av konkurransemessig betydning.

Et annet tolkningsalternativ er at det for det første oppstilles et alternativt vilkår om teknisk innretning eller framgangsmåte. Det andre vilkåret er at det gjelder drifts eller forretningsforhold, og det tredje vilkåret er at opplysningene er av konkurransemessig betydning.

Et tredje tolkningsalternativ er at det oppstilles to vilkår. For det første at det må gjelde en teknisk innretning, fremgangsmåte, drift eller forretningsforhold. For det andre at det må være av konkurransemessig betydning.

Forarbeidene på sin side taler om at det oppstilles to vilkår. Det er her uttalt at det for det første må det gjelde drifts- eller forretningsforhold, og for det andre må det være av konkurransemessig betydning.²³² Med andre ord tolkningsalternativ tre. Det synes også som om det i litteraturen legges til grunn at det oppstilles to vilkår som stilles, altså tolkningsalternativ tre.²³³

²³⁰ Frihagen (1992) side 279.

²³¹ Sivilombudsmannens uttalelse nr. 174 1993.

²³² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 114.

²³³ Se Woxholth (1999) side 212, Ertzaas (2001) side 41 og Frihagen (1986) side

6.5.4 Krav om tilknytning til næringsvirksomhet

Det er naturlig å forstå ordlyden slik at den dekker både tekniske og kommersielle forhold.

Før endringen i forvaltningsloven i 1982 var ordlyden som følger:

”tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet”.

Det var vanlig å forstå denne oppstillingen som eksempler på forretningshemmeligheter, jf. formuleringen ”forretningshemmeligheter ellers”.²³⁴

En kan spørre om betydningen av at en i dag har en mer generell bestemmelse. Som vi har sett over var ikke formålet med endringen i 1982 å innskrenke taushetsplikten. Dette må bety at de forhold som faller inn under konkretiseringen i 1977-bestemmelsen, også er omfattet av dagens bestemmelse.

For det første vil oppfinnelser eller nyheter være underlagt taushetsplikt. Av forarbeidene til 1977-bestemmelsen kan opplysninger være beskyttet av taushetsplikten, selv om de ikke er så originale at de beskyttes etter reglene om patent, mønstre eller andre opphavsrettigheter.²³⁵ En naturlig forståelse av dette kan være at for eksempel en bedrifts kundelister kan være omfattet.

Videre var det spørsmål om en virksomhets planer skulle være omfattet av reglene. Justisdepartementet fant at en ikke burde ha med bestemmelser om at også planer skulle være omfattet.²³⁶ Dette var foreslått i et utkast utarbeidet av Justisdepartementet § 13.²³⁷

272.

²³⁴ Se Woxholth (1999) side 212.

²³⁵ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 142.

²³⁶ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 17-22.

Dette taler i utgangspunktet for at planer ikke er omfattet av loven. På den annen side innebærer en naturlig forståelse av begrepet drifts- eller forretningsforhold at det omfatter markedsrettede forhold, blant annet planer og igangsetting av nye tiltak.

En slik forståelse har også støtte i to uttalelser fra Lovavdelingen. Det er grunn til å bemerke at disse kom før loven i 1977, men at de går direkte inn under dagjeldende offentlighetslov § 6 1. ledd nr. 4. Videre går de direkte på forståelsen av begrepet ”drift- eller forretningsforhold”. Som vi har sett over er det naturlig å anta at offentlighetslovens bestemmelse er av relevans.

Den ene saken omhandlet en bedrifts planer om å bygge tankanlegg for propylen.²³⁸ Spørsmålet var om planene kunne unntas fra offentlighet. Uttalelsen bygger på at det var for snevert å anta at bestemmelsen:

”...bare går på selve bedriftens produksjonsvirksomhet eller det driftsmessige. Uttrykket ”drift- eller forretningsforhold” må antas å gå videre enn dette, og § 6 nr. 4 må antas å dekke et nokså vidt spekter av en bedrifts normale aktiviteter, forutsatt at det er av konkurransemessig betydning å holde opplysningene hemmelige.”

Den andre saken omhandlet en dyreparks planer om innkjøp av temmede dyrearter.²³⁹ Saken omhandlet en bedrifts interesse i å kunne hemmeligholde en opplysning for bedre å kunne utnytte opplysningen i sin reklame eller PR-virksomhet. Det ble antatt at forholdet gikk under dagjeldende offentlighetslov § 6 1. ledd nr. 4.

Videre har en en bestemmelse i Lov om almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) av 22. mai. 1902 nr. 10 § 405 a som sier at det er forbudt å skaffe seg kunnskap over en bedriftshemmelighet på en urimelig måte. I Rt. 2003 side 825 ble det stilt spørsmål om et selskaps planer i forbindelse med et fiendtlig oppkjøp var å regne som en

²³⁷ Med utkastet siktes det til forslaget fra en arbeidsgruppe i Justisdepartementet, september 1973, ”Taushetsplikt i den offentlige forvaltning m.v.”, inntatt som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 3 (1976-77).

²³⁸ Uttalelse 1275/E av 14. juni 1976.

²³⁹ Brev fra Justisdepartementets lovavdeling av 29. mai 1972.

bedriftshemmelighet. Bestemmelsen bruker begrepet bedriftshemmeligheter. Det blir likevel uttalt:

”...så vel tekniske som kommersielle forhold er beskyttet, og at dette også gjelder planer.”²⁴⁰

Selv om en ikke skal tillegge en bestemmelse i straffeloven så mye vekt på et helt annet rettsområde, gir den likevel uttrykk for at planer kan være av konkurransemessig betydning og er omfattet av en bedrifts bedriftshemmelighet.

Dette skulle, sammen med uttalelsen fra lovavdelingen tyde på at hvis det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde en bedrifts planer, er dette omfattet av taushetsplikten. Det er grunn til å påpeke at en bedrifts planer også er omfattet av begrepet miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 2 1. ledd litra b) 2. underpunkt.

I høringsrunden før 1977-loven ble det foreslått at oppregningen også skulle omfatte naturforekomster, for eksempel opplysninger om tilgangen til og anvendelsen av naturforekomster som kull, malm, metall, olje og gass.²⁴¹ Dette ble ikke tilbakevist, og det er derfor naturlig å anta at forhold omkring dette i noen tilfeller vil være taushetsbelagt.

Videre er det naturlig å forstå det slik at informasjon en virksomhets ulike metoder og tekniske innretninger er opplysninger som etter forholdene er beskyttet av taushetsplikten. Gjennom opplysninger om produksjonsinnretninger og –prosesser kan en avdekke forhold som kan være skadelige for miljøet. Videre kan informasjon om sammensetninger og bestanddeler av stoffer og forbindelser være med på si hva slags miljørisiko som er knyttet til det enkelte foretak. Det samme må antas også å gjelde informasjon om innretninger for og fremgangsmåten ved genmanipulasjon.

I en uttalelse fra lovavdelingen av 21. april 1978 la den til grunn at taushetsplikten etter den daværende Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr av 24. mai 1929

²⁴⁰ Se Rt 2003 side 825.

²⁴¹ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 18.

nr. 4 § 13 ikke generelt er til hinder for at det stedlige elektrisitetsilsyn utleverer opplysninger om elektriske anlegg.²⁴²

”I tilfelle der opplysninger om elektriske anlegg vil kunne gi informasjon om den tekniske eller forretningsmessige drift som bedriften har saklig grunn til å holde hemmelig, vil det imidlertid gjelde taushetsplikt for tilsynet. Dette vil for eksempel gjelde opplysninger som gir informasjon om produksjonsmåten i bedriften, organisasjonsplaner, rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak og lignende, og som ikke er alminnelig kjent. Tilsvarende antar Justisdepartementet at elektrisitetsilsynet har taushetsplikt mht. opplysninger som vil røpe installasjonsmåter eller opplegg som må betraktes som en produksjonshemmelighet for installatøren.”

På den annen side ble det uttalt i forarbeidene til bestemmelsen i 1977 at taushetsplikten vanligvis ikke omfatter opplysninger om en bedrifts økonomiske stilling, om dens administrative forhold, om produksjonsstørrelse og kapasitet²⁴³

En har også en uttalelse fra lovavdelingen 1979, som med andre ord ble gitt før lovendringen.²⁴⁴ Spørsmålet var om opplysninger om hvem som har fått tildelt kvoter for innførsel og av tekstil-/konfeksjonsvarer var forretningshemmeligheter. Lovavdelingen konkluderte med at dette ikke var å anse som forretningshemmeligheter. I samme sak ble det også antatt at opplysninger om størrelsen på hver enkelt importørs kvoter heller ikke var å regne som forretningshemmeligheter. Begrunnelsen var at opplysningene ikke kunne regnes som særlig følsomme.

Det synes derfor som om taushetsplikten ikke omfattet opplysninger som det kunne være uheldig at kom ut for den aktuelle bedrift, men som ikke hadde karakter av produksjonshemmeligheter eller lignende.

Et annet spørsmål er om opplysninger om økonomiske forhold, forretningsvilkår og priser er omfattet av taushetsplikten.

²⁴² Bestemmelsen ble opphevet ved Lov av 16. mai 1986 nr. 21 om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven).

²⁴³ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 16.

²⁴⁴ Journalnummer 1298/79E.

I den forbindelse har en sak referert i Sivilombudsmannens årsmelding 1997 side 31. Saken omhandlet innsyn i en kommunes rammeavtale med en bank. Banken fremhevet at det var av konkurransemessig betydning for banken å hemmeligholde de konkrete tallstørrelser i avtalen. I denne saken foretok Sivilombudsmannen en vurdering av de hensyn som var av betydning i det foreliggende spørsmål. I den konkrete drøftelsen reservertet han seg mot at selve ”avtalekonseptet” mellom kommunen og banken var en forretningshemmelighet. Dette fordi avtalen i stor grad var basert på kommunens anbudsgrunnlag, med andre ord ikke var ”egenutviklet”. Videre ble det uttalt at tilbudskonseptene forskjellige banker har i det vesentlige er like. I tillegg inneholdt avtalen i liten grad sensitive opplysninger, noe som talte mot å la selve ”avtalekonseptet” være underlagt taushetsplikten. Med andre ord var ikke dette av konkurransemessig betydning.

På den annen side understreket Sivilombudsmannen at selve prisingen av banktjenester med tilhørende vilkår rent prinsipielt sett kan være underlagt taushetsplikt. Dette fordi en her står ovenfor et forhold som er av konkurransemessig betydning.

Videre har en en uttalelse fra Lovavdelingen.²⁴⁵ Spørsmålet var om opplysninger om at en bank bryter en såkalt ”renteerklæring”, ikke er omfattet av taushetsplikten. Det ble uttalt at det var politisk viktig, men ikke en rettslig bindende erklæring, hvor høy rente bankene kan ta. Det ble lagt vekt på at slike opplysninger ikke er konkret nok knyttet til bankene virksomhet til å kunne karakteriseres som et ”drift- eller forretningsforhold”. Ut i fra dette synes det som om en sonderer mellom konkrete opplysninger som kan karakteriseres som slike hemmeligheter, og mer generelle konklusjoner bygget på disse forhold. Det er naturlig å trekke den samme grensen etter miljøinformasjonsloven.

Frihagen trekker frem et eksempel,²⁴⁶ referert i Presseforbundets samling.²⁴⁷ Spørsmålet var her om en kommunes driftsavtale med en privatpraktiserende lege skulle unntas offentligheten. Fylkesmannen gav i dette tilfellet avisen medhold i at opplysningen om

²⁴⁵ Uttalelse 4066/84E.

²⁴⁶ Se Frihagen (1994) side 70.

²⁴⁷ Se Presseforbundets samling (1998) side 99.

at det var inngått en slik avtale ikke kunne unntas fra offentlighet, men fastslo at bilagene om de nærmere økonomiske opplysningene mv. kunne unntas.

Konklusjonen må derfor bli at opplysninger om økonomiske forhold, forretningsvilkår og priser er omfattet av begrepet drifts- og forretningsforhold, jf. miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c). Dette er i tråd med oppfatninger i den juridiske litteraturen i forhold til forvaltningsloven § 133 1. ledd nr. 2,²⁴⁸

6.5.5 Konkurransemessig betydning

6.5.5.1 Innledning

Som vi har sett over skal inngangskriteriene tolkes ganske vidt. Den viktigste avgrensningen i unntakets praktiske betydning er kravet om at det skal være av konkurransemessig betydning. Som en naturlig konsekvens av at alle kan fremme innsynskrav, og at en ikke vet hvorfor den enkelte ønsker innsyn, må virksomheten bruke samme vurderingsstempel i vurderingen av om når noe er av konkurransemessig betydning. Dette kan også begrunnes i at selv om det er en privatperson eller en organisasjon som ikke er i et konkurranseforhold, som ber om informasjon så vet en ikke hvordan disse behandler informasjonen de får.

En naturlig forståelse av konkurransemessig betydning er at forholdet på en eller annen måte vil medføre økonomisk tap for virksomheten på kortere eller lengre sikt. Det er også naturlig å forstå det slik at det er et krav om det må være av en viss betydning for virksomheten.

6.5.5.2 Hva menes med konkurransemessig betydning

Det er naturlig å forstå spørsmålet om konkurransemessig betydning på to måter.

²⁴⁸ Se Frihagen (1994) side 69.

Kjerneområdet til begrepet konkurransemessig betydning er hvor en eventuell konkurrent kan bruke informasjonen om nye produkter, produksjonsmetoder og lignende i egen virksomheten.

På den annen side har en opplysninger som konkurrenten ikke direkte kan bruke i sin egen virksomhet, men være som for eksempel kan med på å gi virksomheten dårligere anseelse i markedet. Dette kan for eksempel være typiske miljøforhold som er omdiskuterte i samfunnsmessig kontekst. Som jeg så vidt har vært inne på i innledning av oppgaven, blir virksomhetens forhold til miljøet en stadig viktigere konkurransefaktor.

Som vi ser her har en på den ene side hensynet til miljøet, og på den annen side hensynet til virksomheten. For en virksomhet vil vernet av bedriftshemmeligheter være en avgjørende rammebetingelse for om den ønsker å investere i produkt- og teknologiutvikling i Norge. Videre har en også globalisering av økonomien, som ofte vil medføre et samarbeid mellom norske og utenlandske bedrifter. Hvis vernet av forretningshemmeligheter i Norge blir mye dårligere enn i de andre landene, vil dette kunne medføre at norske bedrifter ikke får inngått slike samarbeids kontrakter.

Spørsmålet er om begrepet ”konkurransemessig betydning” omfatter både hvor konkurrenten kan bruke opplysningene direkte, og hvor dette ikke er tilfellet, men har betydning for virksomhetens økonomiske stilling på annen måte.

Forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 slik den ble inntatt i 1977 lød:

”tekniske innretninger, produksjonsmetoder, planer og prognoser og lignende som andre foretak vil kunne utnytte for sin egen drift til skade for det foretak opplysningen gjelder”.

En naturlig forståelse av ”utnytte for sin egen drift”, er at rene opplysninger om hvordan en skal gå frem for å fremstille et produkt, og for eksempel opplysninger som konkurrenter kan benytte i egne salgs- eller produksjonsplaner er omfattet.

Som vi ser av sitatet fra lovteksten ovenfor ser vi at det presiseres i ordlyden at den konkurransemessige betydningen må ligge i adgangen til å utnytte opplysningene i forbindelse med egen drift.

Av forarbeidene til lovteksten slik den ble inntatt i 1977, følger det at taushetsplikten ikke vil omfatte opplysninger som kan være uheldige for den bedrift de gjelder, men som ikke har karakter av produksjonshemmelighet eller lignende som konkurrenter kan utnytte for sin egen drift.²⁴⁹ I forarbeidene til endringen er det fremhevet at opplysninger om forurensning av vann eller luft, som kan stille bedriften i et ugunstig lys overfor dens kundekrets, ikke er omfattet.²⁵⁰

Offentlighetsloven ble som nevnt endret til dagens ordlyd 1982,²⁵¹ og er den samme som er inntatt i miljøinformasjonsloven. Etter ordlyden i miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c) og forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 er det i dag ikke noe krav om at konkurrenten kan bruke opplysningene i egen næringsvirksomhet. Som vi har sett av lovteksten til forvaltningsloven fra 1977, var dette tilfelle her.

Siden formålet med endringen i 1982 var å få en mer vidtgående taushetsplikt, er det naturlig å se det slik at det ikke lengre stilles vilkår om at opplysningene kan brukes på tilsvarende måte av andre.²⁵² En naturlig forståelse av ordlyden vil derfor være at det avgjørende er om konkurransemessige hensyn tilsier hemmelighold.

I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er på den annen side gitt eksempler på at negativ omtale i pressen ikke faller inn under unntaket for forretningshemmeligheter.²⁵³ Det samme gjelder opplysninger om kritikkverdige forhold, eller omstridte forhold ut fra et samfunnsmessig synspunkt, ikke er nok til at de er underlagt taushetsplikt.²⁵⁴

²⁴⁹ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 16.

²⁵⁰ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 143.

²⁵¹ Lov av 11. juni 1982 nr. 47 om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.

²⁵² En slik forståelse er også fremholdt av Frihagen (1994) side 67.

²⁵³ Se NOU 2001:2 side 211.

²⁵⁴ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 114.

Videre synes det som om Graver legger til grunn at det må være av betydning at konkurrenten får rede på informasjonen.²⁵⁵ Med andre synes det som om Graver legger til grunn at konkurransemessige hensyn gjelder kun den første tolkningen, altså hvor konkurrentene kan bruke informasjonen direkte.

På den annen side har vi saken angående dyreparken, omtalt ovenfor i punkt 6.5.4, hvor en ser at en bedrifts interesse i å kunne hemmeligholde en opplysning for bedre å kunne utnytte opplysningen i sin reklame eller PR-virksomhet vil være omfattet av unntaket.²⁵⁶ Med andre ord ikke et krav om at konkurrenter kan bruke opplysningene.

En mulig oppsummering av det foreliggende rettskildematerialet er at det i utgangspunktet ikke stilles noe krav om at konkurrentene kan bruke opplysningene direkte i sin virksomhet. En slik forståelse har også støtte av Frihagen.²⁵⁷ Spørsmålet er om det er av konkurransemessig betydning for virksomheten å hemmeligholde det. Fra dette må det gjøres unntak for at informasjon ikke kan hemmeligholdes på grunn av at det gjelder kritikkverdige forhold, eller omstridte forhold fra et samfunnsmessig synspunkt.

6.5.5.3 I hvor stor grad må det ha betydning for virksomheten

Det er et krav om at det har ”betydning” for konkurransesituasjonen, jf. miljøinformasjonsloven 17 1. ledd litra c). En naturlig forståelse av ordlyden er at ikke enhver opplysning er omfattet. En slik forståelse harmonerer også med forarbeidene til forvaltningslovens bestemmelse fra 1977.²⁵⁸

I Sivilombudsmannens årsmelding av 1993 side 174 var spørsmålet nektelse av innsyn i et brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet. Sivilombudsmannen kom her til at en ikke kunne nektes innsyn i brevet, da det ikke var av en slik karakter at

²⁵⁵ Se Graver (2002) side 343.

²⁵⁶ Brev fra Justisdepartementets lovavdeling av 29. mai 1972.

²⁵⁷ Se Frihagen (1994) side 275. B

²⁵⁸ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 22.

forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 kom til anvendelse. Det var spørsmål om generelle opplysninger som angikk en leverandørbedrifts forhold til det offentlig som kontraktsmotpart. Brevet avdekket at bedriften hadde samarbeidsproblemer med et offentlig organ, og dette var negativt for bedriften, men lovens vilkår var likevel ikke oppfylt. Det kreves med andre ord mer enn dette for at en skal kunne si at det har konkurransemessig betydning. Hvor den nærmere grensen for hvor stor betydning det må ha for bedriften må bero på en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak.

6.5.6 Er det et krav om at opplysningene er hemmelige?

For at en virksomhet skal unnta miljøinformasjon etter § 17 1. ledd litra c) er det et krav om at det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at det ikke i seg selv kan oppstilles et krav om at opplysningene strengt tatt er hemmelige.²⁵⁹ Det avgjørende er om det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde dem. I de aller fleste tilfeller vil en komme til samme resultat, uavhengig av hvilken vurdering en foretar.

Forarbeidene uttaler at for at noe skal kunne regnes som en forretningshemmelighet, må opplysningene være faktisk hemmelig. På den annen side modifierer forarbeidene dette ved å uttalte at det er nok at et ikke er kjent eller tilgjengelig – enten generelt eller innenfor den bransjen hvor opplysningene er aktuelle.²⁶⁰

Med andre ord kan en si at det strengt tatt ikke er et krav om at opplysningene må være hemmelige, men de må ikke være tilgjengelig for konkurrenter.

Siden kunnskapen og konkurransesituasjonen er i stadig utvikling, må det foretas en konkret vurdering ved hvert innsynskrav. Det som tidligere ble ansett som forhold av konkurransemessig betydning, vil kanskje i dag ikke være det. Hvis for eksempel en produksjonsmetode er kjent i en aktuell bransje, vil det ikke være snakk om en forretningshemmelighet. Dette gjør at unntaket hovedsakelig vil være aktuelt når det er tale om nye produksjonsmetoder og produkter som er under utvikling, og som

²⁵⁹ Slik er forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 også forstått av Boe i Boe (1993)

²⁶⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 160.

konkurrenter kan benytte i sin virksomhet.²⁶¹ Som vi har sett ovenfor bygger dette unntaket på bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2. I forvaltningsloven § 13 a 1. ledd nr. 3 er det gjort unntak for taushetsplikten hvor en ikke har en berettiget interesse i hemmelighold, for eksempel når opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Dette må også være relevant i forhold til miljøinformasjonsloven.

I saken som er referert ovenfor, Sivilombudsmannens årsmelding 1997 side 31, ble det uttalt at for at opplysningene skal være omfattet av unntaket, må de ikke være offentlig tilgjengelig eller allment kjent i bransjen. I denne saken var det tre år siden avtalen var inngått. På denne bakgrunn stilte Sivilombudsmannen seg tvilende til om opplysningene kunne unntas fra innsyn på grunn av taushetsplikt.

Vi ser dermed at også Sivilombudsmannen er av den oppfatningen at tidsmomentet vil være et tungveiende argument i vurderingen av om noe er av konkurransemessig betydning eller ikke. Dette er i samsvar med uttalelser i forarbeider om ”nye-” produksjonsmåter og produktutvikling.²⁶² At tidsmomentet er av betydning understrekes også av en uttalelse fra Lovavdelingen av 17. juni 1985.²⁶³ Spørsmålet var om Handelsdepartementet hadde adgang til å gjøre opplysninger i Reksten-kommisjonens arkiv tilgjengelig. Det dreide seg om en virksomhet som var nedlagt og konkurrerende selskaper kunne sannsynligvis ikke bruke opplysningene i egen virksomhet, men i tillegg ble det også understreket at det var forhold som lå ganske langt tilbake i tid.

Videre vil tidsmomentet ha betydning for selve behandlingen av et innsynskrav. Som vi har sett ovenfor trenger ikke en informasjonssøker å begrunne sitt krav om innsyn. Dette innebærer i forhold til reglene om noe kan unntas offentligheten, vet ikke virksomheten hva informasjonen skal brukes til. En kunne muligens ha tenkt seg at opplysninger som det er sårbart for virksomheten at andre konkurrenter får kunnskap om, ville bli behandlet annerledes om det var konkurrenten selv som spurte eller om det var den lokale miljøorganisasjonen.

²⁶¹ Dette er også fremhevet i forarbeidene Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 160.

²⁶² Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 160.

6.5.7 Offentliggjøring av forretningshemmeligheter ved bruk av flere kilder

Spørsmålet her er hva situasjonen vil være hvor forretningshemmeligheter blir avslørt ved at allmennheten, herunder også konkurrenter, kan bruke informasjon innhentet med hjemmel i miljøinformasjonsloven sammen med annen offentlig tilgjengelig informasjon.

For eksempel er det naturlig å anta at opplysninger om kraftprisen en virksomhet har forhandlet seg frem til i utgangspunktet vil være unntatt offentligheten. På den annen side er det klart at hvor mye kraft en virksomhet bruker i utgangspunktet vil være omfattet av hva en virksomhet skal gi informasjon om, jf. miljøinformasjonsloven § 16, da kraft er en typisk innsatsfaktor. Problemet oppstår i forbindelse med at det i enkelte selskapers årsregnskap med noter, vil det fremgå hvor store kostnader virksomheten har brukt på innkjøp av for eksempel kraft. Selskapers regnskaper er offentlig tilgjengelig. Dette betyr at en ved et enkelt regnestykke, med hjelp opplysninger fra regnskapet og opplysninger hentet med hjemmel i miljøinformasjonsloven, vil kunne finne forretningsvilkår og priser – som i utgangspunktet er unntatt offentligheten.

Dette vil også kunne være aktuelt i andre tilfeller, for eksempel med spørsmål om hvordan en virksomhet behandler avfall. Med hjemmel i miljøinformasjonsloven skal en utgi informasjon om dette. På den annen side kan en også lese ut av årsregnskapet med noter til enkelte virksomheter hvor mye penger virksomheten bruker på dette.

Den ene muligheten er at en i slike tilfeller kun baserer seg på miljøinformasjonsloven, og informasjonen en kan hente ut fra denne. I så fall vil informasjonen her kunne hentes ut. Den andre løsningen er at en ser dette samlet sett, og dermed unntar informasjonen fra offentlighet.

Ordlyden sier ikke noe om hvordan en slik konfliktsituasjon skal løses. Jeg har heller ikke klart å finne noe om dette i forarbeidene til miljøinformasjonsloven.

²⁶³ Uttalelse 2178/85 E av 17. juni 1985.

I forarbeidene til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2 ble et tilgrensende spørsmål diskutert. Her blir det uttalt at utgangspunktet er at hvis et vedtak som treffes av det offentlige ovenfor en virksomhet, ikke er omfattet av taushetsplikten, selv om de opplysninger som gis i forbindelse med en offentlig kontroll eller søknad faller inn under taushetsplikten. På den annen side uttaler en i forarbeidene at løsningen vil bli en annen dersom pålegget direkte eller indirekte røper opplysninger som nevnt.²⁶⁴ Situasjonen i foreliggende tilfelle er også her at forretningshemmeligheter blir gjort offentlige på en indirekte måte, ved valg av løsning en.

Jeg bruker et tenkt eksempel, hvor en har virksomheten A som har gjort en avtale med kraftselskapet C. Virksomheten A har konkurrenten B, mens kraftselskapet C har konkurrenten D. Jeg forutsetter i eksemplet her at A har en gunstig avtale med C.

Det vil være av konkurransemessig betydning for A å holde de gunstige vilkårene hemmelige for konkurrenten B. Dette fordi kraftprisen i mange typer virksomhet vil være en av de viktigste faktorene i forhold til prisen virksomheten må ta for varen (typisk kraftkrevende industri). I tillegg vil det være i Cs interesse å hemmeligholde informasjon om As vilkår. Dette både med tanke på B, da B ellers i forhandlinger kan komme til å legge frem tall som viser hva A betaler for kraften. Hvis B sitter inne på slik informasjon kan dette føre til at forhandlingene ikke blir reelle. Videre vil det være i Cs interesse at D ikke får innsyn i hvilke vilkår C gir. Dette fordi D i så fall kan bruke denne informasjonen i eventuelle forhandlinger både med A og B.

At virksomheter har kjennskap til hverandres prissetting kan være med på å danne kartellvirksomhet. Påtalemyndighetene mener at en har sett utslag av dette i for eksempel asfalt-saken. Spørsmålet her var om flere store entreprenører hadde lagt seg på samme pris og delt markedet mellom seg. Dette hadde de kunnet gjøre ved at de visste hva slags pris konkurrentene hadde. En ser følgelig at problemet ikke bare gjelder virksomhetene i mellom, men også virksomhetene samlet sett mot samfunnets økonomi.

²⁶⁴ Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 142.

I forarbeidene til miljøinformasjonsloven blir det uttalt at en må foreta en avveining mellom om virksomhetens behov for hemmelighet er beskyttelsesverdig, og i hvilken grad allmenne hensyn tilsier at opplysningene må kunne utleveres.²⁶⁵

På den ene side har en de sterke hensynene som taler for åpenhet omkring miljøforhold. Jeg viser til det som er skrevet over under punkt 3.2. På den annen side har en også vektige argumenter mot å offentliggjøre slik informasjon. Disse argumentene vil ha utpreget økonomisk verdi.

Et nærliggende spørsmål i forhold til alternativ to, er hvorfor opplysningene skal unntas offentligheten i forbindelse med miljøinformasjon. En kunne like gjerne ha gjort det mer skjult, for eksempel i regnskapene.

Av miljøinformasjonsloven § 11 1. ledd følger det at krav informasjon fra offentlige organer kan avslås, dersom det er et reelt og saklig behov for det i de enkelte tilfelle, og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas offentligheten med hjemmel i offentlighetsloven. Av § 11 2. ledd følger det at det ved vurderingen av hvorvidt det foreligger et reelt og saklig behov for unntak, skal foretas en avveining mellom de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen holdt opp mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Av § 11 2. ledd i.f. følger det at hvis de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres. I miljøinformasjonslovens bestemmelser for virksomheter er det ikke inntatt noen slik avveining. Det er heller ikke naturlig å foreta en slik innskrenkende tolkning av ordlyden.

På den annen side går det som nevnt ovenfor frem at bestemmelsen skal forstås på samme måte som forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2.²⁶⁶ For forståelsen av bestemmelsen er det vist til kommentarene til miljøinformasjonsloven § 11, som omhandler informasjon fra offentlig organer. Her fremgår det at en må foreta en vurdering om hvorvidt virksomhets behov for hemmelighet er beskyttelsesverdig, og i

²⁶⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 114 og 160.

²⁶⁶ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 170.

hvilken grad allmenne hensyn tilsier at opplysningene må kunne utleveres.²⁶⁷ Dette har kommet klart til uttrykk når det gjelder informasjon fra offentlige organer, jf. miljøinformasjonsloven § 11 2. ledd. En naturlig forståelse av forarbeidene er at det er vanlig også å forstå forvaltningslovens § 13 1. ledd nr. 2 slik at en må foreta en avveining, tilsvarende den i miljøinformasjonsloven § 11 2. ledd. Dette vil naturligvis være av relevans når det gjelder virksomheter.

I motsatt retning trekker det at hvis lovgiver har ment at bestemmelsen skulle forstås på denne måten, hvorfor har ikke lovgiver da inntatt en slik avgrensning også når det gjelder virksomheter. Dette skulle tale for at hvis det foreligger konkurransemessige hensyn, så er det tilstrekkelig.

Videre er forretningshemmeligheter et beskyttelsesverdig formål, som også er internasjonalt anerkjent, jf. blant annet Århuskonvensjonen art. 4 4. ledd litra d). I tillegg vil som vist ovenfor, i en del tilfeller også samfunnsmessige hensyn, i tillegg til bedriftsøkonomiske hensyn, tilsi hemmelighold.

Informasjon som omfatter forretningshemmeligheter som virksomheter selv sitter på, utgjør en langt større mengde enn hva det offentlige sitter på, mottatt gjennom konsesjonssøknader og kontroller osv. Dette gjør muligens at det å bruke de samme prinsippene som følger av forvaltningsloven § 13 1. ledd nr. 2, ikke er en gunstig løsning når det gjelder virksomheter.

En kan i tillegg spørre seg hvor kompetent en virksomhet selv er til å foreta en slik avveining mellom miljømessige- og samfunnsmessige hensyn opp mot hensynene til å bevare forretningshemmeligheter, og de samfunnsmessige hensyn som gjør seg gjeldende i så henseende.

Konklusjonen er her noe usikker, men rettskildematerialet trekker etter mitt skjønn i retning av at virksomheten i disse tilfeller kan holde tilbake informasjonen.

²⁶⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 160.

6.6 Deler av etterspurt informasjon er omfattet av et av unntakene

6.6.1 Innledning

Av miljøinformasjonsloven § 17 3. ledd følger det at § 11 3. ledd gjelder tilsvarende. Av denne bestemmelsen følger det at hvis deler av den etterspurte informasjonen kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut, når ikke denne gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet. I praksis vil dette innebære dette at en stryker over eller fjerner de delene som ikke kan utleveres.²⁶⁸

I denne sammenheng er det interessant å se kort på den tidligere offentlighetsloven § 6 1. ledd nr. 4. Som redegjort for ovenfor er det denne bestemmelsen miljøinformasjonsloven § 17 1. ledd litra c) bygger på. I denne bestemmelsen het det:

”Dokumenter som inneholder opplysninger om tekniske innretninger og framgangsmåter samt drift- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår”.

En naturlig forståelse av ordlyden, i og med at det er tale om ”dokumenter” innebærer at hvis noe i dokumentet som kreves utlevert inneholder informasjon som er omfattet av unntaket, vil hele dokumentet være unntatt. Slik er det også forstått i den juridiske litteraturen.²⁶⁹

Også Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 6 og dagens offentlighetslov § 5a 2. ledd og § 6a 2. ledd har lignende bestemmelser.

6.6.2 Åpenbart misvisende

En naturlig språklig forståelse at uttrykket ”åpenbart”, er at det kreves ganske mye før unntaket kommer til anvendelse. Det er ikke ethvert avvik som vil medføre at hele dokumentet må holdes tilbake, det kreves at det blir i relativt stor grad misvisende.

Etter uttalelser i forarbeidene skal vurderingen av ”åpenbart misvisende” forstås på samme måte som offentlighetsloven § 5a 2. ledd og § 6a 2. ledd.²⁷⁰

²⁶⁸ Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 161.

²⁶⁹ Se blant annet Frihagen (1970).

²⁷⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 161.

Departementet foreslo i forbindelse med vedtagelsene av offentlighetsloven § 5a 2. ledd å bruke begrepet ”misvisende”.²⁷¹ I forslaget ble det med andre ord ikke foreslått noe kvalifikasjonskrav utover at det måtte være misvisende. I stortingsbehandlingen ble det fremhevet at det ikke er tilstrekkelig med en relativt beskjeden grad av misvisning for at dokumentet skal kunne unntas, jf. § 5a 2. ledd. Justiskomiteen føyde derfor til kravet om at det må være ”åpenbart misvisende”.²⁷²

Forarbeidene til offentlighetsloven § 5a 2. ledd går ikke noe nærmere inn på vilkåret ”åpenbart misvisende”. Offentlighetsloven § 6a 2. ledd kom inn ved en lovendring i 2000.²⁷³ I forarbeidene til endringen i 2000, fremgår det kun at unntakshjemmelen er begrenset til det som er strengt nødvendig ut fra formålet med bestemmelsen, og at den er utformet etter mønster av offentlighetsloven § 5a.²⁷⁴ For øvrig gir heller ikke forarbeidene til offentlighetsloven § 6a 2. ledd noen nærmere veiledning.

Det er grunn til å bemerke at offentlighetsloven §§ 5a 2. ledd og 6a 2. ledd også inneholder unntak hvis de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. Dette unntaket finnes ikke i miljøinformasjonsloven, og er heller ikke behandlet i forarbeidene. Hvis en ville hatt med dette unntaket i miljøinformasjonsloven hadde dette vært svært enkelt å gjennomføre. Det er derfor naturlig å forstå det slik, at i forhold til miljøinformasjonsloven skal dokumentasjon gis, selv om det som blir unntatt innsynsrett utgjør det vesentligste av dokumentet.

I og med at miljøinformasjonsloven § 11 3. ledd også gjelder for offentlige organer, betyr dette at retten til miljøinformasjon fra det offentlige er styrket i forhold til bestemmelsene i offentlighetsloven. Dette fordi som offentlighetsloven som vi har sett over inneholder to alternative vilkår; informasjonen må enten gi et misvisende bilde, eller utgjøre den vesentligste del av dokumentets innhold, jf. offentlighetsloven §§ 5a 2. ledd og 6a 2. ledd. Grunnen til at en har utvidet rett til

²⁷¹ Se Ot.prp. nr. 4 (1981-82) side 54 og 55.

²⁷² Se Innst. O. nr. 40 (1981-1982) side 4 og 5.

²⁷³ Lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover av 15. desember 2000, nr. 98.

²⁷⁴ Se Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) Endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover side 33.

informasjon i slike forhold følger av Århuskonvensjonen art. 4 nr. 6, hvor det heter.²⁷⁵

”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.”

Århuskonvensjonen art. 4 nr. 3 litra c) omfatter materiale som ikke er ferdig eller som gjelder offentlige myndigheters kommunikasjon, typisk interne dokumenter i norsk rett. Art. 4 nr. 4 omfatter blant annet hensynet til fortrolig næringslivs- eller industriinformasjon (art. 4 nr. 4 litra d)) og hensynet til miljøet selv (art. 4 nr. 4 litra h)). Dette innebærer at hvis det er gjort unntak fordi kravet er åpenbart urimelig, har en ikke krav på informasjon overhodet. Dette er også naturlig, siden dette unntaket, i motsetning til de to andre gir grunnlag for å ikke utlevere informasjon overhodet. På den annen side gjør lovens oppbygning at dette kan misforstås, siden miljøinformasjonsloven § 17 3. ledd står i så nær sammenheng med unntakene i 1. ledd, uten å skille de ulike grunnlagene for unntak.

I den juridiske litteraturen omkring offentlighetsloven §§ 5a 2. ledd og 6a 2. ledd, flyter disse to unntaksgrunnene litt over i hverandre. Dette er naturlig da de har en indre sammenheng. For eksempel skriver Frihagen under punktet om hva som ligger i misvisende innhold:

”Så lenge ikke en vesentlig del av brevet er taushetsbelagt og må unntas fra innsyn, og det går fram av sammenhengen om hva de unntatte opplysninger dreier seg om, kan en neppe si at et dokument gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.²⁷⁶”

Vi ser her at Frihagen blander sammen vilkåret om ”åpenbart misvisende” og det alternative vilkåret, om at opplysningene som er unntatt fra offentligheten utgjør den vesentligste del av dokumentet.

Det finnes ingen rettspraksis omkring spørsmålet om når noe er åpenbart misvisende. Frihagen har visstnok undersøkt annen praksis frem til sin bok i 1994. Han fant ikke noe tilfelle hvor Justisdepartementets lovavdeling har antatt at vilkåret om åpenbart

²⁷⁵ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 117 og NOU 2001:2, side 216.

²⁷⁶ Se Frihagen (1994) side 21 og 22.

misvisende bilde er til stedet, eller at dette har vært hevdet i noen lovavdelingssak.²⁷⁷ Jeg har på egenhånd gått igjennom de uttalelser som senere er utgitt i bokform, uten å finne noe.²⁷⁸ Jeg har heller ikke funnet noe praksis fra Sivilombudsmannen.

Det finnes imidlertid et eksempel fra Presseforbundets samling. Saken gjaldt en kvinne som hadde skrevet brev til Samferdselsministeren i forbindelse med tildeling av et godstransportløyve. Avslaget ble begrunnet med at resten av brevet ga et åpenbart misvisende bilde av innholdet.²⁷⁹ Departementets avslag om innsyn ble etter klage opprettholdt ved kgl. resolusjon.

Jeg har eller ikke funnet noen annen juridisk litteratur enn Frihagen som tar opp dette spørsmålet på en grundig måte. Av Norsk lovkommentar følger det bare at det skal en del til før det er åpenbart misvisende, uten at en går nærmere inn på vurderingstemaet.²⁸⁰

Når forarbeidene legger opp til at vurderingen av miljøinformasjonsloven § 11 3. ledd skal forstås på samme måte som teori og praksis, skaper dette i utgangspunktet problemer. Som vist ovenfor finnes det bare en juridisk forfatter som går nærmere inn på vilkåret om ”åpenbart misvisende”, og praksis er fraværende, med unntak av det ene tilfellet fra Presseforbundet, som en kan diskutere den rettskildemessige vekten av. Grensene for når noe er åpenbart misvisende er følgelig uklare. Det må foretas en helhetsvurdering av situasjonen, og en må se på om det finnes flere dokumenter vedrørende det samme spørsmålet.

På den annen side kan mangelen på teori og praksis også være en indikasjon på at spørsmålet om når noe er åpenbart misvisende, ikke er et særlig praktisk problem.

²⁷⁷ Se Frihagen (1994) side 22.

²⁷⁸ Matheson (1990), Matheson (1993) og Matheson (1997).

²⁷⁹ Innsynsrett og hemmelighold fra Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg. Oslo, 1988, side 44.

²⁸⁰ *Kommentar til L19.06.1970 nr. 69 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)*, note 153.

Norsk lovkommentar [online]. Tilgang:

[http://www.rettsdata.no/NXT/gateway.dll?f=templates\\$fn=nlk.htm\\$3.0\\$vid=karnov:default](http://www.rettsdata.no/NXT/gateway.dll?f=templates$fn=nlk.htm$3.0$vid=karnov:default) [Sisert 05.11.2003].

Videre er det etter ordlyden et krav om at det skal gi et misvisende bilde av det resterende i dokumentet. Med andre ord ikke et spørsmål om hvilke følger det misvisende innholdet kan føre til. I offentlighetsloven § 5a 2. ledd er det et krav for at en skal unnta hele dokumentet med hjemmel i offentlighetsloven § 5a 2. ledd at det er taushetsplikten i seg selv som gir adgang til unntak. Ordlyden i miljøinformasjonsloven § 11 3. ledd har samme utforming og det er derfor mye som taler for at det også her er innholdet i selve dokumentet det er tale om, og ikke at den informasjon som kommer ut vil kunne føre til dokumentet vil bli brukt eller behandlet av pressen på en misvisende måte.²⁸¹

I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er ikke dette drøftet. I praksis finnes det en sak som er behandlet angående offentlighetsloven § 5a 2. ledd. Dette var i Justisdepartementets lovavdelings brev av 14. august 1980.²⁸² Bakgrunnen for saken var at Fylkesmannen i Vestfold hadde gitt uttrykk for den oppfatning at saker som kan tenkes å bli slått opp sensasjonsmessig til skade for en arbeidstaker, eller en annen enkeltperson, kan holdes tilbake med hjemmel i offentlighetsloven. Lovavdelingen var enig med Kommunal- og arbeidsdepartementet i at et avgjørende i forhold til offentlighetsloven her er innholdet i dokumentet. Dersom dokumentet etter sitt innhold er offentlig, kan det ikke unntas offentligheten med den begrunnelse at en frykter for at pressen vil gi en ukorrekt gjengivelse av innholdet.

På den annen side synes det som om en i den juridiske litteraturen er av den oppfatning at en også bør vektlegge muligheten for hvor uheldige følger et misvisende dokument vil eller kan få. Dette for eksempel hvor det kan føre til en diskusjon på skjevt grunnlag

²⁸¹ Slik også Frihagen (1994) side 22.

²⁸² Se lovavdelingens uttalelse av 14. august 1980, journalnummer 1325/80 E.

eller til gale slutninger på en måte som fremtrer som samfunnsmessig uheldig.²⁸³ Det synes som om Frihagen mener dette basert på reelle hensyn.²⁸⁴

Hvis en ser på formålsbestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 1, er formålet å gi allmennheten informasjon om miljøet. Dette taler i utgangspunktet for å gi allmennheten så mye informasjon som mulig. På en annen side må informasjonen forutsetningsvis være riktig. Feil informasjon kan være med på å skape redsel, noe som ikke er en gunstig virkning, jf. punkt 3.2.6. Det synes derfor som om Frihagens løsning har mye for seg. Konklusjonen er her uklar.

6.6.3 Har virksomheten en plikt til å holde informasjonen tilbake?

Et spørsmål som reiser seg hvis dokumentasjonen vil gi et åpenbart misvisende bilde, er om virksomheten kan være pliktig til å holde tilbake dokumentet.

Ordlyden i miljøinformasjonsloven § 17 3. ledd, jf § 11 3. ledd er:

”...skal den øvrige informasjonen gis ut, når ikke denne gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.”

En naturlig forståelse av ordlyden er at hvis informasjonen som blir stående igjen etter at det taushetsbelagte er fjernet, gir åpenbart misvisende informasjon, må hele dokumentet holdes tilbake. På den annen side er det kan det være nærliggende å tolke bestemmelsen som om informasjonen i de tilfeller hvor den ikke gir et åpenbart misvisende i alle fall skal gies ut, mens en i andre tilfeller selv kan bestemme. Forarbeidene går ikke noe nærmere inn på dette.

²⁸³ Se Frihagen (1994) side 23 og *Kommentar til L19.06.1970 nr. 69 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)*, note 155. Norsk lovkommentar [online]. Tilgang: [http://www.rettsdata.no/NXT/gateway.dll?f=templates\\$fn=nlk.htm\\$3.0\\$vid=karnov:default](http://www.rettsdata.no/NXT/gateway.dll?f=templates$fn=nlk.htm$3.0$vid=karnov:default) [Sisert 05.11.2003].

²⁸⁴ Frihagen (1994) side 23.

Frihagen mener i forhold til offentlighetsloven § 5a 2.ledd, at det kan praktiseres meroffentlighet, og det derfor ikke er noe som forbyr forvaltningen å gjøre et dokument tilgjengelig.²⁸⁵

Som vi har sett ovenfor er det i noen tilfeller lite ønskelig at mangelfull eller skjev informasjon kommer ut. Dette fordi det kan skape unødvendig frykt, feil grunnlag for diskusjoner og debatter osv. På den annen side er sakstypene som er omfattet av offentlighetsloven i noen tilfeller like alvorlige som forhold etter miljøinformasjonsloven. Det er derfor kanskje ikke noen grunn til å lage et skille mellom hvordan offentlighetsloven § 5a 2. ledd er forstått i den juridiske litteraturen og hvordan en skal forstå miljøinformasjonsloven § 11 3. ledd.

En må dermed konkludere med at selv om et dokument er omfattet av unntaket i miljøinformasjonsloven § 11 3. ledd, kan det likevel leveres ut.

6.7 Unntak fra unntaket

6.7.1 Innledning

Selv om informasjonen er omfattet av et av unntakene som er behandlet ovenfor, er det i enkelte tilfeller et krav om at informasjonen likevel skal utleveres. Dette følger av miljøinformasjonsloven § 17 2. ledd, som viser til at det som er nevnt i miljøinformasjonsloven § 12, alltid skal utleveres. Det er en forutsetning at informasjonen er dekket av miljøinformasjonsloven § 16.

Miljøinformasjonsloven § 12 omhandler tre typer informasjon. For det første informasjon vedrørende helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, jf. § 12 1. ledd litra a). For det andre informasjon forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt i bokstav a), jf. § 12 1. ledd litra b). For det tredje informasjon vedrørende unntak fra unntaket hvis det gjelder ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet, jf. § 12 1. ledd litra c).

²⁸⁵ Se Frihagen (1994) side 23.

Begrunnelsen for at slik informasjon alltid skal gis, er at det i disse tilfellene ikke finnes noen beskyttelsesverdig grunn til å unnta informasjonen fra offentligheten. Videre anser en at en i disse tilfellene er i det absolutte kjerneområdet for retten til miljøinformasjon, og at de hensynene som gjør seg gjeldende for miljøinformasjon må slå igjennom.²⁸⁶

6.7.2 Forurensning som er helseskadelig eller som kan forårsake alvorlig skade på miljøet.

Etter miljøinformasjonsloven § 12 1. ledd litra a, skal informasjon om helseskadelig forurensning, eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet offentliggjøres, selv om den er unntatt på grunn av unntak. Bestemmelsen inneholder to alternative vilkår.

Begge de to alternative vilkårene inneholder et krav om forurensning. Hva som menes med forurensning følger ikke ordlyden. Det er derfor naturlig å trekke en parallell til forurensningsloven § 6, hvor forurensning er nærmere definert.²⁸⁷ Jeg går ikke noe nærmere inn på definisjonen av forurensning her, men viser til det som er skrevet i punkt 5.2.5.2.²⁸⁸

Det ene alternativet gjelder helseskadelig forurensning. Ordlyden stiller ikke opp noe krav om at helseskaden skal komme umiddelbart til syne. Dette må bety at bestemmelsen omfatter både situasjoner hvor det er fare for akutt helseskade, og tilfeller hvor det kan være tale om forurensning som er helseskadelig over tid.

I forhold til om informasjon skal gis fordi forurensning kan være helseskadelig over lengre tid, oppstår spørsmålet om hvor stor sannsynlighet som kreves. Kan en virksomhet nekte å gi denne informasjonen, med den begrunnelse av at den er for usikker? I følge ordlyden kan informasjon unntas offentligheten hvis det "kan" oppstå helseskade. En skal med andre ord være føre var. Her kan en også se sammenhengen til

²⁸⁶ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 162.

²⁸⁷ En slik forståelse har også støtte i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 162.

²⁸⁸ For nærmere redegjørelse for forurensningsloven § 6, viser jeg til Bugge (1999) side 209 flg. og Tyrén (1990) side 45 flg.

punkt 5.2.4, hvor spørsmålet var hvor streng undersøkelsesplikt som tilligger virksomheten, for å undersøke om den har forhold som medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.. En kan sannsynligvis ikke kreve at virksomheten setter i gang store prosjekter, for å undersøke om en står ovenfor en forurensning som over tid vil medføre helseskade.

Det andre alternativet gjelder tilfeller der en står ovenfor en alvorlig skade på miljøet. Som vist over i punkt 5.2.3 inneholder miljøinformasjonsloven en definisjon av begrepet miljø, jf. miljøinformasjonsloven § 2. Det er naturlig at den samme forståelsen av begrepet legges til grunn her.

Videre er det naturlig å forstå ordlyden slik at det stilles et visst krav til omfanget av forurensningen, og av potensialet for skaden. Det er krav om ”alvorlig” skade, med andre ord skal det en del til. Hvorvidt det foreligger forurensning som kan føre til alvorlig skade på miljøet, må basere seg på en konkret helhetsvurdering, hvor en ser hen til skadepotensialet av forurensningen.

6.7.3 Informasjon for forebygging

I følge miljøinformasjonsloven § 12 1. ledd litra b) skal allmennheten også få informasjon om forholdsregler for å hindre eller redusere skade som kan forårsake helseskadelig forurensning eller alvorlig skade på miljøet.

Det er naturlig å tolke begrepet forholdsregler relativt vidt. Begrepet er særlig ment å omfatte preventive forholdsregler, som er tatt i bruk eller som er vedtatt hos skadevolder eller mulige anbefalinger til allmennheten. På den annen side vil mer diffuse ønsker for miljøet i fremtiden og politiske utsagn ikke være omfattet.²⁸⁹

I forarbeidene er dette konkretisert med at det også gjelder konkrete iverksatte tiltak. Dette kan for eksempel være råd om hvordan en renser drikkevann.²⁹⁰

²⁸⁹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 162.

²⁹⁰ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 162.

Dette unntaket er særlig relevant hvor befolkningen selv kan være medvirkende til å begrense skader på seg selv eller miljøet ved en eventuell ulykke.

6.7.4 Informasjon om ulovlige inngrep eller ulovlige skader

6.7.4.1 Hva menes med ulovlige inngrep eller ulovlige skader

I de tilfeller hvor en virksomhet har begått ulovlige inngrep eller ulovlige skader på miljøet, skal de informere om dette, jf. miljøinformasjonsloven § 17 2. ledd, jf. § 12 1. ledd litra c), uavhengig av om dette medfører at taushetsbelagt informasjon kommer ut.

En naturlig forståelse av begrepet ”ulovlig” i denne sammenheng er at både rene lovbrudd og mer forvaltningsrettslige sanksjoner er omfattet. Med begrepet forvaltningsrettslig, mener jeg brudd på for eksempel konsesjonsvilkår, reguleringsplaner eller lignende.

Av forarbeidene går det frem at bestemmelsen har betydning for lovbrudd:

”som ikke er straffesanksjonerte eller som av andre grunner ikke blir forfulgt strafferettslig. Det kan for eksempel være ulovlige forhold hvor det benyttes forvaltningsmessige tvangsmidler for å framtvinge etterlevelse, for eksempel tvangsmulkt. Bestemmelsen omfatter også tilfeller hvor en virksomhet handler i strid men en konsesjon eller en reguleringsplan eller lignende, med miljøskade til følge.”

I denne sammenheng er det naturlig å vise til miljøinformasjonsloven § 3 3. ledd hvor det fremgår at loven ikke gjelder i saker som behandles etter rettspleielovene. Hva som er ment med rettspleielover er ikke nærmere definert i loven.. I forarbeidene til miljøinformasjonsloven er det uttalt at det er ment de samme lovene som følger av offentlighetsloven § 1 3. ledd.²⁹¹ I forbindelse med endring av offentlighetsloven i 1982,²⁹² foreslo departementet å innta følgende bestemmelse i offentlighetsloven § 1 2. ledd:

²⁹¹ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 147 og NOU 2001:2 side 204.

²⁹² Lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m av 11. juni 1982 nr. 47.

”Med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder loven ikke domstolenes virksomhet og saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene. Forvaltningsloven § 4 første og annet ledd gjelder tilsvarende.”²⁹³

Komiteen endret dette til dagens lovtekst, og uttalte at en med rettspleielovene har ment de samme lovene som det er vist til i forvaltningsloven § 4 1. ledd litra b).²⁹⁴

Lovene som er opplistet i forvaltningsloven § 4 1. ledd litra b) er Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25, Lov om domstolene (domstolloven) av 13. august 1915 nr. 5, Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) av 13. august 1915 nr. 6, Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni. 1992 nr. 86, Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1 og lover som er knyttet til disse lovene konkursloven, Lov om skifte av 21. februar 1930, Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) av 17. juli 1992 nr. 99, Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven) av 21. desember 1979 nr. 77 og Lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr. 86.

I forbindelse med endringene la departementet vesentlig vekt på at regjeringsadvokaten påpekte at avispolemikk og ufullstendige avisreferater under den forberedende saksbehandling i forvaltningssaker, kunne gjøre saksbehandlingen tyngre og svekke muligheten for en riktig rettsavgjørelse.²⁹⁵ Videre legger en i forarbeidene til grunn at unntaket fra offentlighet ikke bare gjelder når dokumentene er til behandling i domstolene, men unntaket gjelder uansett hvor dokumentene foreligger.²⁹⁶ Dette er også presisert i Justisdepartementets veiledning av 1982 hvor det sies at rettsaksdokumenter er unntatt fra offentlighet:

²⁹³ Se Ot.prp. nr. 4 (1981-81) om lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m. side 54.

²⁹⁴ Se Inst. O. nr. 40 (1981-82) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m., side 2.

²⁹⁵ Se Ot.prp. nr. 4 (1981-82) side 9.

²⁹⁶ Se Ot.prp. nr. 4 (1981-82) side 47.

”også når de befinner seg i et forvaltningsorgan.”²⁹⁷

Resultatet må derfor være at en interessents adgang til rettsaks- og politidokumenter reguleres av prosesslovgivningen. Påtalemyndighetens virksomhet reguleres i stor utstrekning av straffeprosessloven og i Forskrift om ordning av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679. Begrunnelsen for at offentlighetsloven, og nå også miljøinformasjonsloven, ikke gjelder i disse tilfellene, er at disse lovene selv inneholder utførlige saksbehandlingsregler. Straffeprosessloven har ingen regler som gir utenforstående krav på å få gjøre seg kjent med rettsaksdokumentene i straffesaker. Dette med unntak av at rettsmøter som normalt er åpne. Når det gjelder politiets arbeid er det i påtaleinstruksen § 3-1 flg. fastsatt et generelt forbud mot å gi opplysninger til pressen og andre om straffesaker, og om de private forhold tjenestemennene får kjennskap til under straffeforfølgningen.^{298 299}

Etter miljøinformasjonsloven § 3. 3. ledd gjelder ikke loven miljøinformasjonsloven i saker som behandles etter rettspleielovene. En kan stille spørsmål ved hva som ligger i at det ”behandles” etter rettspleielovene? Er det et krav at rettspleielovene har kommet til anvendelse, eller er det nok at de kommer til å gjøre det?

Som vi ovenfor har sett, synes det av forarbeidene som om bestemmelsen kommer til anvendelse hvor lovbruddet ikke er straffesanksjonert, eller av andre grunner ikke blir forfulgt strafferettslig.

Så vidt jeg forstår er ikke spørsmålet om lovbruddet er straffesanksjonert eller ikke, men heller om på hvilket tidspunkt innsynskravet blir fremsatt. I visse tilfeller kan det være at et innsynskrav kommer før politiet har oppdaget at det er begått et lovbrudd. Hvis innsynskravet kommer i et tilfelle hvor det er tale om et ulovlig inngrep eller skade

²⁹⁷ Justisdepartementets veiledning av 1983 side 9.

²⁹⁸ Påtaleinstruksen er hjemlet i straffeprosessloven, som er en av de nevnte rettspleielovene.

²⁹⁹ Jeg går i denne oppgaven ikke nærmere inn på retten til innsyn i saksdokumenter fra politi og påtalemyndigheten, da jeg har avgrenset til retten etter miljøinformasjonsloven. For nærmere redegjørelse av straffeprosessloven § 28 viser jeg til Bjerke (2001)a, side 98 flg og for nærmere om politiets taushetsplikt viser jeg til Frihagen (1994) side 109 flg.

på miljøet, men før politi og rettsvesen har fått befatning med saken, og rettspleielovene dermed ikke har kommet til anvendelse, er det i utgangspunktet ingenting som skulle tale mot at allmennheten skulle få innsyn. Offentlighetslovens regler om unntak for saker som behandles etter rettspleielovene, er også forstått slik at de bare gjelder i de tilfeller hvor det er tale om at saken reelt sett behandles etter rettergangsreglene.³⁰⁰

Spørsmålet blir følgelig når straffeprosessloven kommer til anvendelse.

Når det gjelder domstolene følger det av straffeprosessloven § 63 at den bare trer i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget.³⁰¹ Politiet på sin side starter etterforskning, når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 1. ledd.³⁰²

Etter min oppfatning vil dette innebære at frem til politiet har mottatt anmeldelse, eller det foreligger andre omstendigheter som gjør at det er rimelig for politiet å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, kan en med hjemmel i miljøinformasjonsloven kreve miljøinformasjon. Før dette tidspunkt er det naturlig å forstå det slik at sakene ikke behandles etter rettspleielovene, jf. miljøinformasjonsloven § 3 3. ledd. Følgelig vil det være miljøinformasjonsloven som hjemler rett til innsyn, frem til det foreligger anmeldelse eller andre grunner som gjør at politiet setter i gang etterforskning.

6.7.4.2 Selvinkriminering

En kan stille spørsmål ved plikten til å gi opplysninger om straffbare forhold, strider mot forbudet mot selvinkriminering. Spørsmålet er hvorvidt påtalemyndighetene kan bruke informasjon innhentet med hjemmel i miljøinformasjonsloven i en etterfølgende straffesak.

Norsk rett har i dag bestemmelser som skal gi vern mot å ”inkriminere” seg selv. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at mistenkte og siktede ikke har forklaringsplikt

³⁰⁰ Se Frihagen (1994) side 111.

³⁰¹ For nærmere om innholdet i straffeprosessloven § 63, viser jeg til Bjerke (2001)a, side 288 flg.

³⁰² For nærmere om innholdet i straffeprosessloven § 224, viser jeg til Bjerke (2001)b, side 808 flg.

ovenfor politiet og retten, jf. straffeprosessloven §§ 340 og 232, samt §§ 90 og 91. En kan heller ikke straffes for uriktige forklaringer, jf. straffeloven § 167 og Rt. 1982 side 173. På den annen side har en i dag ikke noe generelt lovfestet forbud mot selvinkriminering.

Spørsmålet om en står ovenfor selvinkriminering, er ikke vurdert i forarbeidene til miljøinformasjonsloven. Spørsmålet om det gjelder forbud mot selvinkriminering, når det gjelder en plikt til å utlevere informasjon til en tredjepart og ikke et forvaltnings- eller politiorgan, er så vidt meg bekjent ikke vurdert i norsk rett. Jeg har heller ikke funnet noe om dette i praksis fra EMD.

På dette grunnlag kan det derfor være naturlig å se hen til spørsmålet i forhold til plikten til å gi opplysninger til forvaltningsorganer, og om dette er i strid med forbudet mot selvinkriminering. I norsk rett er dette vurdert i Rt. 1994 side 610 (den såkalte Bølgepapp-saken). Spørsmålet gjaldt her ulovlig prissamarbeid mellom bedrifter som produserte bølgepapp, særlig om bedriftenes tidligere forklaringer til prismyndighetene måtte avskjæres som bevis i straffesaken etter norsk rett og EMK art. 6 1. ledd. EMK art. 6 1. ledd inneholder ikke noe uttrykkelig forbud mot selvinkriminering, men det er innfortolket i art. 6 1. ledd angående rettferdig rettergang. I Bølgepapp-saken var det særlig en sak fra EMD som var av interesse. Dette var saken Funke mot Frankrike.³⁰³ Funke-saken gjaldt at franske myndigheter, på bakgrunn av mistanke om overtredelse av blant annet valutalovgivningen, foretok husundersøkelse hos klageren og beslagla dokumenter. Funke ble deretter pålagt å fremlegge ytterligere dokumenter. Han nektet, og retten utferdighet da pålegg og dagmulkt hver dag han opprettholdt nektelsen. Det ble ikke reist straffesak mot han. EMD uttalte at myndighetene hadde forsøkt å få tak i dokumenter de trodde Funke satt på. På denne måten, og ved bruk av dagsmulkt, prøvde de å tvinge Funke til selv å skaffe bevis for handlingene de mente han hadde begått.³⁰⁴

Etter Høyesteretts oppfatning kunne ikke Funke-saken tolkes slik at forklaringene i Bølgepapp-saken måtte avskjæres. Bølgepapp-saken omhandlet fremleggelse av

³⁰³ Se Funke mot Frankrike, saksnummer 10828/84, av 25. februar 1993.

³⁰⁴ Se dommens punkt 41-44.

dokumenter og ikke et spørsmål om forklaringsplikt. Høyesterett mente videre at Funke-saken måtte forstås slik at EMD hadde tatt standpunkt til franske myndigheters bruk av dagsmulkt for å fremtvinge fremleggelse. Høyesterett mente at EMD ikke tok stilling til om det var i strid med konvensjonen å bruke dokumentene i en etterfølgende straffesak. En annen viktig forskjell var at Funke var å anse som siktet eller mistenkt i en straffesak, mens forklaringene mot bølgepappproducentene var tatt opp på et tidligere stadium. Høyesterett mente at Funke-sakens knappe begrunnelse ikke ga holdepunkter for å fastslå at det var i strid med retten til rettferdig rettergang å bruke forklaringer til prismyndigheten i en straffesak, eller at selve forklaringsplikten etter pris- og konkurranselovgivningen skulle være konvensjonsstridig.^{305 306}

EMD har også i flere senere saker drøftet bruk av forklaringer til forvaltningsmyndigheter. En viktig dom i denne sammenheng er Saunders mot Storbritannia.³⁰⁷ Saunders var direktør for et bryggeri som lyktes i et oppkjøpsforsøk. For å hindre kursfall i ettertid, arrangerte selskapet støttekjøp av aksjer i strid med aksjelovgivningen i Storbritannia. Saunders ble intervjuet av inspektører i Department of Trade and Industri (DTI), under sannhetsplikt og straffeansvar. Saunders ble tiltalt og domfelt for bedrageri, regnskapslovbrudd mm. Forsvareren hevdet under hovedforhandlingen at DTI-intervjuene måtte avskjæres som bevis. To av forklaringene ble avskåret, ettersom de fant sted etter at politietterforskningen formelt var innledet. Syv andre forklaringer ble benyttet, og utgjorde en vesentlig del av påtalemyndighetens bevismateriale. Det var ingen tvil om at Saunders var pålagt å avgi forklaring under straffeansvar, men staten hevdet at ingenting av det Saunders sa under forklaringene til inspektørene var av en slik karakter at det ville utsette ham for strafferettslig forfølgning. Svarene skulle etter Saunders oppfatning bare bevise hans uskyld. I retten benektet han enhver kjennskap til forholdene omkring støttekjøpene.

EMD fastslo at forbudet mot selvinkriminering ikke bare omfatter uttalelser fra mistenkte som erkjenner feil eller er direkte inkriminerende, men også andre

³⁰⁵ Se Rt 1994 side 610, særlig side 619.

³⁰⁶ Saken ble innbragt for Kommisjonen som avviste klagen som åpenbart ugrunnet, jf. Peterson Sarpsborg AS mfl. mot Norge, saksnummer 25944/94 av 27. november 1996.

³⁰⁷ Saunders mot Storbritannia, saksnummer 191787/91 av 17. desember 1996.

bemerkninger som er fremkommet under tvang, som tilsynelatende trekker i motsatt retning, og som senere blir brukt av påtalemyndigheten for å svekke troverdigheten av forklaringer gitt under straffesaken.³⁰⁸ Spørsmålet blir derfor på hvilken måte slike bevis kan brukes under rettssaken.³⁰⁹ I Saunders-saken ble klagerens forklaringer til inspektørene opplest for juryen i tre dager til tross for at Saunders protesterte. De ble i retten oppfattet som en form for tilståelse, og utgjorde en vesentlig del av påtalemyndighetens anførsler. Dette medførte at EMD mente at forklaringen ble brukt på en inkriminerende måte.

Spørsmålet blir hvordan dette stiller seg i forhold til miljøinformasjonsloven § 12 1. ledd litra c).

Funke- og Saunders-sakene skiller seg på vesentlige punkter fra retten til miljøinformasjonsloven etter § 12 1. ledd litra c).

For det første gjelder begge sakene fra EMD bruk av forklaringer opptatt av tiltalte under sannhetsplikt og straffansvar. Dette er ikke tilfellet etter miljøinformasjonsloven. Konsekvensen av å nekte å skaffe og utlevere informasjon etter miljøinformasjonsloven, er at en blir pålagt av Klagenemnda for miljøinformasjon å legge frem informasjon, jf. § 19 6. ledd. EMD har lagt betydelig vekt på at det er forklaringer opptatt under straffeansvar. Da dette ikke er tilfellet under miljøinformasjonsloven, taler dette for at det ikke er i strid med konvensjonen. Videre er det i den juridiske litteraturen uttalt at frivillige forklaringer avgitt til et kontrollorgan ikke er underlagt noen begrensninger med hensyn til etterfølgende bruk i en straffesak.³¹⁰ Dette leder også til at det i Funke- og Saunders-saken var av betydningen at uttalelsene ble gitt til kontrollorgan. Når det gjelder miljøinformasjonsloven er ikke dette tilfellet. Her er det allmennheten som har rett på informasjon.

Videre understreker EMD i Saunders-saken at spørsmålet bare gjaldt bruken, og ikke opptagelsen av forklaringene avgitt under sannhetsplikt og straffeansvar. At selve

³⁰⁸ Se Saunders-saken punkt 70 og 71.

³⁰⁹ Se Møse (2002) side 346.

opptagelsen av forklaringer foretatt av DTI ikke rammes av art. 6 1. ledd går frem av blant annet saken Fayed mot Storbritannia.³¹¹ I juridisk litteratur er begrunnelsen i dommen kritisert for å være for formell.³¹² Dette fordi inspektørenes undersøkelser var av etterforskningsmessig art. Inspektørene avsier ikke noen dom, men formålet er å konstatere og registrere faktiske forhold, som andre kompetente myndigheter kan benytte til videre forfølging. Denne form for undersøkelser mente EMD ikke i seg selv var et brudd på art. 6 nr. 1. I Fayed mot Storbritannia legges det betydelig vekt på at dette i så fall ville føre til urimelige hinder for effektivt tilsyn i offentliges interesse.³¹³ Eriksen har i den forbindelse uttalt:

”Domstolen har åpenbart ikke ønsket å gi Saunders rett til å nekte å forklare seg overfor inspektørene, sannsynligvis fordi konsekvensene ville blitt så dramatiske og uakseptable for et tillitsbasert forvaltningssystem.”³¹⁴

I Saunders-saken var det mye som i utgangspunktet talte for at han etter EMK ville være ”criminally charged” da forklaringene ble tatt opp. Dette var av betydning for at EMK art. 6 1. ledd også fikk anvendelse på kontrollstadiet i Funke-saken. I Saunders-saken ble ikke dette tillagt vekt, da undersøkelsene hadde et annet formål.^{315 316}

Det er likevel grunn til å minne om at formålet etter miljøinformasjonsloven er å gi allmennheten miljøinformasjon, og aldeles ikke å få straffet eventuelle ”syndere”.

For det første er det allmennheten og ikke et kontrollorgan som søker informasjon fra virksomheten. For det andre er ikke formålet med å innhente informasjonen å straffe virksomheten, og for det tredje er det ikke forbundet med straffeansvar å nekte å utlevere informasjon. På denne bakgrunn er det naturlig å konkludere med at

³¹⁰ Se Eriksen (1998) side 99.

³¹¹ Fayed mot Storbritannia, saksnummer 17101/90, av 21. oktober 1994.

³¹² Se Eriksen (1998) side 100.

³¹³ Se mer om vurderingen av det offentliges interesser i Eriksen (1996) side 429 flg og Eriksen (1995) side 168 flg.

³¹⁴ Eriksen (1998) side 100.

³¹⁵ Eriksen er svært kritisk til dette og jeg viser i den forbindelse til Eriksen (1998) side 101.

miljøinformasjonsloven § 12 1. ledd litra c), ikke strider mot selvkrimineringsprinsippet.

6.8 Flere kan gå sammen for å oppfylle plikten til å gi informasjon

I følge miljøinformasjonsloven § 18 3. ledd kan flere virksomheter gå sammen om å oppfylle informasjonsplikten. Hovedhensynet bak denne bestemmelsen er arbeids- og kostnadsbyrden den enkelte virksomhet skal pålegges.

Denne bestemmelsen vil sannsynligvis være mest aktuell hvor flere bedrifter driver likeartet virksomhet, og derved har de samme miljøopplysninger. Bedrifter som mottar innsynskrav må i slike tilfeller gi informasjonssøkeren veiledning om hvor slik informasjon finnes. Videre er det viktig å presisere at informasjonen også i disse tilfellene skal være dekkende og forståelig, i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for, jf. miljøinformasjonsloven § 18 2. ledd 1. pkt.

Det er grunn til å understreke av virksomheter, selv om de går sammen, likevel plikter å ha kunnskap om miljøforhold, jf. miljøinformasjonsloven § 9.

6.9 Informasjon som kan frembringes andre steder

Utgangspunktet er at informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for, jf. miljøinformasjonsloven § 18 1. ledd. Hvis dette kan gjøres ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit, jf. miljøinformasjonsloven § 18 2. ledd.

En kan stille spørsmål ved hva situasjonen vil være hvor et innsynskrav omhandler informasjon som delvis kan hentes fra andre steder, og delvis må hentes fra virksomheten. Stiller loven et krav til virksomheten om at allmennheten skal kunne forholde seg kun til et organ?

³¹⁶ Schei mener det er harmoni mellom dommene, jf. Schei (1997) side 77, mens Eriksen mener det motsatte, jf. Eriksen (1998) side 101.

Formålet med denne bestemmelsen må være hensynet til virksomheters arbeidsbelastning. Ordlyden stiller et krav at innsynskravet skal besvares på en ”fyllestgjørende” måte, jf. miljøinformasjonsloven § 18 2. ledd 2. pkt. En naturlig forståelse av ordlyden er at en med ”fyllestgjørende” har ment at innsynssøkeren skal få all den informasjon han har behov for, ut i fra sitt innsynskrav. På den annen side kan en spørre om en hadde tatt i betraktning spørsmålet om hvorvidt det er et krav om at all informasjon finnes på et sted, eller om det bare er ment at virksomheten er forpliktet til å gi dekkende informasjon, uansett hvilken måte de gjør dette på.

I forarbeidene er det uttalt at denne måten å gi miljøinformasjon på, ikke er aktuell hvor henvisningen til registre, rapporter osv. gjør det vanskelig for innsynssøkeren å få svar på det han etterspør. Dette er for eksempel tilfellet hvor registrene har store mengder informasjon, og det er vanskelig å finne det relevante, eller det krever omfattende sammenstillinger av informasjon.³¹⁷

Som vi ser av forarbeidene besvarer ikke virksomheten innsynskravet på en ”fyllestgjørende” måte, hvis det krever omfattende sammenstillinger av informasjon. Dette kan være tilfellet hvis en informasjonssøker blir henvist til flere ulike kilder. Dette skulle tale for at virksomheten ikke kan gi ut litt informasjon selv, og henvise resten til offentlige registre osv. På den annen side kan det være grunn til å sondre mellom de tilfellene hvor det ikke vil være tale om noen omfattende sammenstilling av informasjon, og de tilfellene hvor informasjonssøkeren må foreta en slik sammenstilling. I det sistnevnte tilfellet må det være klart at virksomheten ikke kan besvare et informasjonskrav på denne måten.

I den først nevnte situasjonen står en ovenfor det samme tilfellet som er beskrevet i forarbeidene, men med den forskjellen at innsynssøkeren må oppsøke to ulike kilder til informasjon; virksomheten selv og det offentlige. Formålet med loven, jf. miljøinformasjonsloven § 1 er at allmennheten skal få tilgang til miljøinformasjon. Det er naturlig å forstå det slik, at dette også innebærer at allmennheten skal ha relativt enkel

³¹⁷ Se Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) side 172.

tilgang til slik informasjon. I tillegg vil virksomheten i de aller fleste tilfellene hvor det offentlige sitter på slik informasjon, selv ha utlevert informasjonen til det offentlige, med andre ord kreves det ikke mye arbeidsinnsats fra virksomheten for å utlevere dette selv. Virksomheten er i den nevnte situasjon likevel forpliktet til å gjøre en viss arbeidsinnsats for å utlevere den resterende informasjonen.

På den annen side følger det av lovteksten at en kan henwise til ”allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter osv.”, jf. § 18 2. ledd 2.pkt. Det er følgelig naturlig å forstå det slik at en virksomhet kan henwise en innsynssøker til forskjellige offentlige kilder for å besvare et innsynskrav. Videre er det i forarbeidene gjort unntak hvor sammenstillingen vil være omfattende. Det synes derfor som om en ikke prinsipielt er i mot at en må henvende seg til flere offentlige registre. Det er ingen grunn til å trekke et skille mellom de tilfellene en innsynssøker må henvende seg til flere offentlige kilder, og de tilfellene hvor det er tale om en privat kilde og offentlig kilde.

Det er på denne bakgrunn grunn til å konkludere med at en virksomhet i utgangspunktet kan besvare et innsynskrav med både å gi ut informasjon selv, og å henwise til andre kilder.

7 Avslutning

Jeg begynte oppgaven med å si at formålet med oppgaven var å gi en systematisk fremstilling av de nærmere reglene angående virksomheters plikter etter miljøinformasjonsloven. Her i avslutningen vil jeg oppsummere noen viktige punkter av hva jeg har kommet frem til.

For det første viser oppgaven at miljøinformasjonsloven i stor grad kan brukes aktivt av allmennheten, det være seg av enkeltpersoner, velforeninger eller miljøvernorganisasjoner til å få informasjon om miljøforhold. Oppgaven viser også at innsynssøkerens nasjonalitet er uten betydning.

For det andre har jeg kommet frem til at en må sondre mellom ordinære konkursbo og konkursbo som fortsetter virksomheten. Miljøinformasjonsloven i seg selv taler for at konkursbo overhodet ikke er omfattet, men med hjemmel i konkurslovgivningen har jeg kommet frem til at konkursbo som fortsetter en virksomhet er forpliktet til å følge miljøinformasjonsloven.

Den tredje viktige konklusjonen er at hvor strenge krav en skal stille til virksomheter til å undersøke om de har forhold som påvirker miljøet på en ikke ubetydelig måte må bero på en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak. I denne vurderingen må en ta hensyn til hvor stor skade som kan skje, holdt opp mot arbeidsbyrden en slik undersøkelsesplikt vil påføre den aktuelle virksomheten.

For det fjerde er min konklusjon at begrepet ”ikke ubetydelig” i miljøinformasjonsloven §§ 9 1. ledd og 16 1. ledd ikke tilsvarer praksis omkring begrepet ”ikke ubetydelig” i regnskapsloven § 3-3 4. ledd. Dette innebærer at virksomhetene skal informere om flere forhold etter miljøinformasjonsloven enn hva de er forpliktet til etter regnskapsloven. På den annen side kan det muligens være forhold som virksomhetene må søke om tillatelse for etter forurensningsloven (konsesjon), som ikke er omfattet av virksomhetens kunnskaps- og informasjonsplikt etter miljøinformasjonsloven.

For det femte har jeg kommet til at når det gjelder påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkter utenfor Norges grenser, omhandler informasjonsplikten sannsynligvis kun produkter som blir importert til eller eksportert fra Norge.

Videre har oppgaven vist at det er flere unntak fra virksomheters plikt til å gi informasjon. Det vil være svært interessant å følge utviklingen av praktiseringen av disse unntakshjemlene, både i første omgang hos virksomhetene, og senere hvordan klagenemnda og domstolene vil stille seg til bruken av disse unntakshjemlene.

Et siste poeng jeg vil fremheve er at jeg ser det som en oppgave for de nasjonale myndigheter å gi allmennheten kunnskap om hvilke rettigheter de har etter loven. Når dette skrives har loven nettopp trådt i kraft, men det har i svært liten grad vært informert om hvordan allmennheten kan bruke denne til å skaffe seg miljørelevant informasjon.

8 Referanser

8.1 Litteratur

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8. utgave. Oslo, 1998.

Andenæs, Mads. *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*. 3. utgave. Oslo, 1998.

Andenæs, Mads. *Konkurs*. 2. utgave. Oslo, 1999.

Arnesen, Finn. *Statlig styring og EØS-rettslige skranker*. Oslo, 1996.

Backer, Inge Lorange. *Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper*. I: Institutt for offentlig rett skriftserie nr. 6 1990.

Backer, Inge Lorange. *Offentlighetsloven etter 25 år – rotfestet eller i støpeskjeen?* I: NAT nr. 2 1996, side 167 flg.

Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 4. utgave. Oslo, 2002.

Basse, Ellen Margrethe. *Miljøkonsekvensvurdering i et retslig perspektiv*. Ellen Margrethe Basse og Helle Tegner Anker. København, 1996.

Bell, Stuart. *Environmental law*. Stuart Bell og Donald McGillivray. 5. utgave. London, 2000.

Bergman, Sigurd. *Bør naturen tillerkännas rättigheter?* I: Retfærd nr. 61 1993, side 22 flg.

Bernt, Jan Fridthjof. *Frihagens forvaltningsrett*. Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen. Bind 1. Bergen, 2003.

Birnie, Patricia. *International law & the environment*. Patricia Birnie og Alan Boyle. 2. utgave. Oxford, 2002.

Bjerke, Hans Kristian. *Straffeprosessloven*. Hans Kristian Bjerke og Erik Keiserud. Bind 1. 3. utgave. Oslo, 2001. A

Bjerke, Hans Kristian. *Straffeprosessloven*. Hans Kristian Bjerke og Erik Keiserud. Bind 2. 3. utgave. Oslo, 2001. B

Boe, Erik. *Innføring i juss*. Oslo, 1996.

Boe, Erik. *Innføring i juss*. Bind 2. Oslo, 1993.

Brownlie, Ian. *Principles of public international law*. 5. utgave. Oxford, 1998.

Bugge, Hans Christian. *Rio-konferansen i rettslig lys*. I: Lov og Rett 1993, side 469 flg. A

Bugge, Hans Christian. *"Bærekraftig utvikling" og andre aktuelle perspektiver i miljøretten*. I: Lov og Rett 1993, side 485 flg. B

Bugge, Hans Christian. *EØS-avtalen i miljørettslig perspektiv – med særlig vekt på adgangen til nasjonal regulering*. Hans Christian Bugge og Robin Thrap-Meyer. I: IUSEF-serien nr. 7, 2. utgave. Oslo, 1995.

Bugge, Hans Christian. *Forurensningsansvaret*. Oslo, 1999.

Burnett-Hall, Richard. *Environmental law*. London, 1995.

Christophersen, Anne Bahr. *På vei mot en grønn rett?* Oslo, 1997.

Ebbesson, Jonas. *Compatibility of International and National Environmental Law*. 1996.

Eckhoff, Torstein. *Kan elver og skoger ha rettigheter?* I: Kritisk juss nr. 1 1980.

Eckhoff, Torstein. *Retts-systemer*. Torstein Eckhoff og Nils Kristian Sundby. 2. utgave. Oslo, 1991.

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. Torstein Eckhoff og Jan E. Helgesen. 5. utgave. Oslo, 2001.

Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. Torstein Eckhoff og Eivind Smith. 7. utgave. Oslo, 2003.

Eriksen, Morten. *Om forholdet mellom stat og borger: noen bemerkninger til "selvinkrimineringsforbudet" i straffesaker*. I: Lov og Rett 1995, side 168 flg.

Eriksen, Morten. *Förhandlingarna vid Det 34:e nordiska juristmötet i Stockholm 21-23 augusti 1996*. Del 1. Stockholm, 1996.

Eriksen, Morten. *Usannhet og foklaringsnektelse lovbrudd eller menneskerett?* I: Lov og Rett 1998, side 94 flg.

Ertzaas, Ulf. *Offentlighetsloven*. Oslo, 1995.

Ertzaas, Ulf. *Forvaltningsloven*. Oslo, 2001.

Fauchald, Ole Kristian. *Anerkjennelsen av retten til miljø som menneskerettighet*. I: Mennesker og rettigheter hefte nr. 2 1991, side 138–148.

Fauchald, Ole Kristian. *Retten til miljøinformasjon*. I: Mennesker og rettigheter hefte nr. 1 1993, side 74-80.

- Fleischer, Carl August. *Rettskilder og juridisk-metode*. Oslo, 1998.
- Frihagen, Arvid. *Offentlighetsloven med kommentarer*. Bergen, 1970.
- Frihagen, Arvid. *Offentlighetsloven med kommentarer*. Oslo, 1974.
- Frihagen, Arvid. *Taushetsplikt etter forvaltningsloven*. Bergen, 1979.
- Frihagen, Arvid. *Forvaltningsloven – kommentarutgave*. Bind 1, 2. utgave. Oslo, 1986.
- Frihagen, Arvid. *Offentlighetsloven, offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn*. Bind 1. 3. utgave. Bergen, 1994. A
- Frihagen, Arvid. *Offentlighetsloven, offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn*. Bind 2. 3. utgave. Bergen, 1994. B
- Graver, Hans Petter. *Utredning om miljøinformasjon*, Bestilt av Miljøverndepartementet, datert 26.10.1996.
- Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 1. utgave. Oslo, 1999.
- Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utgave. Oslo, 2002.
- Handeland, Øyvind. *Regnskapsloven med kommentarer*. Øyvind Handeland og Hans R. Schwencke. Oslo, 1999.
- Hohmann, Harald. *Basic Documents of International Environmental Law*. Bind. 1. London, 1992.
- Huser, Kristian. *Gjeldsforhandling og konkurs*. Bind 2. Bergen, 1988.

Jensen, Mette. *Menneske- og miljøret*. I: *Mennesker og Rettigheter* 1991 nr. 2 side 154-161.

Kristoffersen, Trond. *Årsregnskapet – en grunnleggende innføring*. Trondheim, 2002.

Krämer, Ludwig. *Focus on European Environmental Law*. London, 1992.

Matheson, Wilhelm. *Lovavdelingens uttalelser (1976-1988)*. Wilhelm Matheson og Geir Woxholth. Oslo, 1990.

Matheson, Wilhelm. *Lovavdelingens uttalelser, Supplementsutgave (1988-1991)*. Wilhelm Matheson og Geir Woxholth. Oslo, 1993.

Matheson, Wilhelm. *Lovavdelingens uttalelser, Supplementsutgave (1992-1995)*. Wilhelm Matheson og Geir Woxholth. Oslo, 1997.

Moe, Mogens. *Miljøret*. 4. utgave. København, 2000.

Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. Oslo, 2002.

Pagh, Peter. *EU miljørett*. København, 1996.

Petersen, Hanne. *Om bærekraft, børn og badevand*. I: *Retfærd* nr. 60 1993.

Rose-Ackerman, Susan. *The Aarhus convention and the politics of process: the political economy of preceudural environmental rights*. I: *Research in law and economics* bind 20. Susan Rose-Ackerman og Achim A. Halpaap. London, 2002.

Ruud, Audun. *Rapport nr. 5/03 Miljørapportering i større norske foretak: Fungerer Regnskapsloven etter intensjonen?* Audun Ruud og Olav Mosvold Larsen. Oslo, 2003.

Røhnebæk, Ørnulf. *Miljø og jus*. Oslo, 1995.

De Sadeleer, Nicolas. *Environmental Principles*. Oxford, 2002.

Schei, Kristine. *Kommentarer i anledning Menneskerettighetsdomstolens avgjørelse i Saunderssaken*. I: Tidsskrift for forretningsjuss nr. 2 1997, side 75 flg.

Sejersted, Fredrik. *Rådsdirektiv 90/313 og retten til miljøinformasjon etter norsk rett*. I: Tidsskrift for rettsvitenskap 1999, side 149 flg.

Shaw, Malcolm N. *International law*. 4. utgave. Cambridge, 1997.

Stone, Christopher. *Should trees have standings?* I: Southern Californian Law Review, 1972.

Tellefsen, Jan Terje. *Årsregnskapet*. Jan Terje Tellefsen og John Christian Langli. Asker, 2002.

Tyrén, Carl Wilhelm. *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis med kommentarer*. Oslo, 1990.

Ulfstein, Geir. *Forholdet mellom internasjonal og nasjonal miljørett: utvalgte artikler*. I: Institutt for offentlig rett skriftserie hefte nr. 5 2000 s. 1-20.

Valther, Jørgen. *Ikke-finansiell regnskapspraksis - krav, vejledninger og eksempler*. Jørgen Valther Hansen...[et al.]. København, 2002.

Wiker, Håvard. *Konkursloven*. Håvard Wiker og Knut Ro. Oslo, 2003.

Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*. 3. utgave. Oslo, 1999.

Zimmer, Frederik. *Lærebok i skatterett*. 4. utgave. Oslo, 2001.

Redigerte verk:

Miljørettens grundspørsmål. Redigert av Ellen Margrethe Basse. København, 1994.

The Precautionary Principle and International Law. Redigert av Favid Freesone og Ellen Hey. Haag, 1996.

Miljøretten – 1. Almindelige emner. Redigert av Ellen Margrethe Basse. København, 2001.

Proceedings of international workshop on public participation and health in strategic environmental assessment. Redigert av Jiri Dusik. Szentendre (Ungarn), 2001.

Kulturminneloven. Redigert av Jørn Holme. 1. utg. Oslo, 2001.

Annet:

Justisdepartementets veiledning av 1982.

Konkurs i praksis. Utgitt av konkurserådet. Oslo, 2000.

The Aarhus Convention: An implementation Guide. New York og Geneve, 2002.

Vår felles framtid – Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, norsk utgave. Oslo, 1987.

8.2 Lover

Kongeriget Norges Grundlov given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven).

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10.

Lov om domstolene (domstolloven) av 13. august 1915 nr. 5.

Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) av 13. august 1915 nr. 6.

Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1.

Lov om Svalbard av 17. juli 1925 nr. 11.

Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr av 21. mai 1929 nr. 4.

Lov om skifte av 21. februar 1930.

Lov om Jan Mayen av 27. februar 1930 nr. 2.

Lov om omsetning av råfisk av 14. desember 1951 nr. 3.

Lov om sivilforsvaret av 17. juni 1953 nr. 9.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

Lov om handverksnæring av 19. juni 1970 nr. 59.

Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69.

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11. juni 1976 nr. 79.

Lov av 27. mai 1977 nr. 40 om endring i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50.

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25.

Lov om viltet av 29. mai 1981 nr. 38.

Lov av 11. juni 1982 nr. 47 om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.

Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven) av 21. desember 1979 nr. 77.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25.

Lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr. 86.

Lov om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven) av 8. juni 1984 nr. 58.

Lov om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven) av 8. juni 1984 nr. 59.

Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77.

Lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven) av 16. mai 1986 nr. 21.

Lov om eiendomsmegling av 16. juni 1989 nr. 53.

Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86.

Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner av 3. juli 1992 nr. 96.

Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) av 17. juli 1992 nr. 99.

Lov om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) av 2. april 1993 nr. 38.

Lov om innførsle- og utførslereregulering av 6. juni 1997 nr. 32.

Lov om verdipapirhandel av 19. juni 1997 nr. 79.

Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) av 17. juli 1998 nr. 56.

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30.

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82.

Lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr. 79.

Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) av 9. mai 2003 nr. 31.

8.3 Forskrifter

Forskrift om ordning av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679.

Forskrift av 17. januar 1994 nr. 30 (børsforskriften).

Forskrift om tiltak for å avverge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer av 8. oktober 1999 nr. 1082.

Forskrift om lokal luftkvalitet av 4. oktober 2002 nr. 1088.

Forskrift om gjennomføring av konvensjonen 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) av 15. november 2002 nr. 1276.

Forskrift om frivillig deltaking for organisasjoner i en fellesskapsordning for miljøstyring og miljørevisjon (EMAS) av 21. mars 2003 nr. 413.

8.4 Forarbeider

Betenkninger før 1972:

Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen) 1958.

Betenkninger etter 1972: Norges offentlige utredninger

NOU 1972:20 Gjeldsforhandling og konkurs.

NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann.

NOU 1995:30 Ny regnskapslov.

NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard.

NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger.

NOU 2002:1 Fortid former framtid.

NOU 2003:22 Forvaltning for fremtiden: forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.

NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven.

NOU 2003:30 Ny offentlighetslov

Odelstingsproposisjoner:

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) Lov om produktkontroll.

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.).

Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Ot.prp. nr. 4 (1981-1982) Om lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.

Ot.prp. nr. 50 (1980-1981) Om lov om gjeldsforhandling og konkurs, lov om fordringshavernes dekningsrett, lov om ikrafttredelse av ny gjelds-, forhandlings- og konkurslovgivning m.m.

Ot.prp. nr. 1 (1982-1983) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), og i lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant.

Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven).

Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) Om endring i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven m.v.

Ot. prp. nr. 48 (1995-1996) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) Om lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven).

Ot.prp. nr. 53 (1997-98) om Interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) Endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover.

Ot.prp. nr. 105 (2000-2001) Om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter.

Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Innstillinger til Odelstinget:

Innst. O. nr. 40 (1981-1982) Om lov om endringer i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen m.m.

Innst. O. nr. 38 (1985-86) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven).

Innst. O. nr. 66 (1992-1993) Lov om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven).

Innst. O. nr. 61 (1997-1998) Innstilling fra finanskomiteen om lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven).

Innst. O. nr. 21 (2000-2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover.

Innst. O. nr. 60 (2002-2003) Innstilling til Odelstinget fra energi- og miljøkomiteen om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Innstillinger til Stortinget

Innst. S. nr. 207 (1975-1976) Om forslag fra Helge Seip om endring i Grunnlovens § 110.

Innst. S. nr. 95 (1987-88) Forslag fra Eva Funder Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 A, alternativt ny § 111 A, ny § 109 A, ny § 105 A, ny § 89 eller ny § 112, i Grunnloven. (Inngrep i naturmiljøet).

Innst. S. nr. 135 (1987-1988) om bygnings – og fornminnevernet.

Innst. S. nr. 162 (1991-92) om forslag fra Eva Funder Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lund og Theo Koritzinsky, til ny paragraf 110 a i Grunnloven.

Innst. S. nr. 163 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.

Innst. S. nr. 257 (1999-2000) Forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet.

Besl. O.

Besl. O. nr. 65 (2002-2003) Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Stortingsdokumenter

St.meld. nr. 44 (1991-1992) Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling.

St. meld. nr. 13 (1992-1993) FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.

St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.

St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

St.meld. nr. 40 (1998-1999) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet.

St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

St.meld. nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

St.prp. nr. 81 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domtolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen).

St. forh. (1987-1988) s. 2150-55.

8.5 Internasjonale kilder

The United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 1972.

Nairobi Declaration av 19. mai 1982, FN- resolusjon UN GA RES 37/7.

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-konvensjonen) fra 1991.

Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki-konvensjonen) fra 1992.

The Rio Declaration on Environment and Development, gjengitt i International Legal Material vol. XXXI (1992) nr. 4 side 874 flg.

OSPAR-konvensjonen: 1992 OSPAR, Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (også kalt Pariskonvensjonen fordi den slår sammen de tidligere konvensjoner Oslo-konvensjonen om dumping og Pariskonvensjonen om utslipp fra landbaserte kilder).

Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE-Region.

UN/ECE konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen) av 25. juni 1998.

Rådsdirektiv 90/313/EØF av 7. juni 1990 om fri adgang til miljøinformasjon.

Rådsdirektiv 2003/4/EF av 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøopplysninger og om opphevelse av Rådsdirektiv 90/313/EØF.

Rådsforordning (EØF) 1836/93 av 29. juni 1993 om industrivirksomheters frivillige deltakelse i en fellesskapsordning for miljøstyring og miljørevisjon.

Rådsforordning (EF) 761/2001 om organisasjoners frivillig deltakelse i en fellesskapsordning for miljøledelse og miljørevisjon.

8.6 Praksis

Høyesterett:

Rt. 1982 side 173

Rt. 1985 side 319 (Ringnes-dommen)

Rt. 1994 side 610 (Bølgepapp-saken)

Rt. 1995 side 530 (Fjordlaks-dommen)

Rt. 1998 side 2011

Rt. 2003 side 825

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen:

Saunders mot Storbritannia, saksnummer 191787/91, av 17. desember 1996.

Funke mot Frakrike, saksnummer 10828/84, av 25. februar 1993.

Fayed mot Storbritannia, saksnummer 17101/90, av 21. oktober 1994.

Peterson Sarpsborg mot Norge, saksnummer 25944/94, av 27. november 1996.

Sivilombudsmannens uttalelser:

Sivilombudsmannens uttalelse 1993, side 174 flg.

Sivilombudsmannens årsmelding 1997, side 31 flg.

Lovavdelings uttalelser:

Lovavdelingens uttalelse av 10 mai 1972, angående omstridt veiutbygging i Nordmarka.

Lovavdelings uttalelse av 29. mai 1972, angående en dyreparks planer for innkjøp av temmede dyrearter.

Lovavdelingens uttalelse av 14. juni 1976, angående tankanlegg for propylen.

Lovavdelings uttalelse av 21. april 1978, angående elektrisitetstilsyn.

Lovavdelingens uttalelse, journalnummer 1298/79E, angående kvoter for innførsel av tekstil-/konfeksjonsvarer.

Lovavdelingens uttalelse av 14. august 1980, angående innsyn i dokumenter.

Lovavdelingens uttalelse, journalnummer 4066/84E, av 3. januar 1985 angående en banks brudd på en såkalt "renteerklæring".

Lovavdelings uttalelse, journalnummer 2178/85E, av 17. juni 1985, angående adgang til å gjøre opplysninger i Reksten-kommisjonens arkiv tilgjengelig.

Annen praksis:

Presseforbundets samling (1998) side 99.

8.7 Annet

Norsk Standard 9440

Se vedtak i statsråd av 5. desember 2003,

http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/off_statsraad/001001-010191/index-dok000-b-n-a.html, datert 7. desember 2003.

Naturbase hos Direktoratet for naturforvaltning: <http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>, datert 13. januar 2004.

Regnskapslovens (1999) krav til miljøinformasjon, NHOs anbefalinger,

<http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/viewprintable/20F6DACDC60BAA75C1256BF0004A6958?opendocument>, 6. september 2003.

Brev fra Næringslivets Hovedorganisasjon til Finansdepartementet, datert 16.03.2000.

”Miljørapportering i årsberetningen – regnskapsloven § 3-3 5. ledd.”

Brev fra Det kongelige finansdepartement til Norsk RegnskapsStiftelse og Næringslivets Hovedorganisasjon, datert 26. april 2000.

Sagnet om hvordan Trollhatten ble til: <http://historie.hinesna.no/sagn.htm>, datert 13. januar 2004.

Norske Skogs miljørapport for 2002.