



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 116

(2001-2002)

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 20. september 2002,
godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondvik II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Miljøverndepartementet legger med dette fram forslag til lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Samtidig foreslås endringer i offentlighetsloven (lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen), produktkontrollloven (lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester), plan- og bygningsloven (lov av 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov), tvangsfullbyrdelsesloven (lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring) og genteknologiloven (lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer).

Med en samlet lov om miljøinformasjon som foreslått, tas et viktig første skritt for å styrke retten til miljøinformasjon i Norge. Den nye loven vil styrke og klargjøre gjeldende rett på miljøinformasjonens område, og bidra til å operasjonalisere retten til miljøinformasjon etter Grunnloven § 110 b. Den vil gi et samlet uttrykk for hvilken vekt hensynet til miljøinformasjon har og skal ha innad i det norske rettssystemet, og styrke offentlighetsprinsippet. Videre vil den bringe norsk rett i samsvar med nye internasjonale forpliktelser, muliggjøre ratifikasjon av UN/ECE-konvensjonen fra 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen, se vedlegg 1 til NOU 2001:2), og synliggjøre Norges holdning overfor andre land og i det internasjonale samarbeidet under Århuskonvensjonen.

Lovforslaget bygger på Miljøinformasjonsutvalgets innstilling NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger samt på de kommentarene som er avgitt i forbindelse med høringen. Det kom inn 88 høringsuttalelser, og 64 institusjoner og organisasjoner har avgitt realitetsuttalelse. Miljøverndepartementet har også avholdt et høringsmøte hvor utvalgets innstilling ble diskutert.

I tillegg til de spørsmål som var omfattet av miljøinformasjonsutvalgets mandat er spørsmål om tilgang til rettsmidler utredet av Justisdepartementet, som foreslår to mindre endringer i tvangsfullbyrdelsesloven som følge av Århuskonvensjonen. Dette har vært behandlet som egen sak med separat høringsprosess. Lovendringsforslaget fremmes sammen med de andre lovendringene av hensyn til ratifikasjon av Århuskonvensjonen.

Det fremmes forslag om en ny lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet, slik et samlet lovutvalg gikk inn for. Rett til informasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, foreslås særregulert gjennom nye bestemmelser i produktkontrollloven. Miljøinformasjonsloven vil være den sentrale loven om miljøinformasjon, i samvirke med annet lovverk av generell karakter slik som offentlighetsloven, forvaltningsloven (lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker) og plan- og bygningsloven, som også har stor

betydning for allmennhetens tilgang til miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser.

Miljøinformasjonsloven definerer begrepet miljøinformasjon og inneholder fem hovedgrupper av bestemmelser:

- *Oversiktsinformasjon om miljøforhold.* Forvaltningsorganer på sentralt, regionalt og kommunalt nivå pålegges et særskilt ansvar for å ha og gjøre allment tilgjengelig oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine respektive ansvarsområder.
- *Miljøinformasjon hos offentlige organer.* Loven styrker allmennhetens rett til å få miljøinformasjon hos offentlige organer, gjennom særskilte innsyns- og saksbehandlingsregler som går lenger enn offentlighetsloven, og ved å gjøre loven gjeldende overfor flere organer enn det som regnes som forvaltningsorgan etter offentlighetsloven.
- *Miljøinformasjon i egen virksomhet.* Alle som driver virksomhet i offentlig og privat sektor får plikt til å ha kunnskap om forhold i egen virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, og allmennheten gis rett til å få miljøinformasjon direkte fra virksomheten.
- *Miljøinformasjon om produkter.* Det lovfestes nye rettigheter i forhold til miljøinformasjon om produkter i miljøinformasjonsloven og i produktkontrollloven.
- *Miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser.* Den nye loven gir regler for hvordan en i beslutningsprosesser av betydning for miljøet skal sikre allmennheten innflytelse og deltakelse.

Miljøverndepartementet foreslår også å opprette en egen klagenemnd for klage over avslag på krav om miljøinformasjon fra private virksomheter, hvor næringslivs-, forbruker-, medie- og miljøinteresser er representert. Klage over avslag på innsyn hos offentlige organer avgjøres etter de vanlige reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven, men miljøinformasjonsloven inneholder særskilte saksbehandlingsfrister og krav til begrunnelse ved avslag. Overtrødelse av loven foreslås ikke belagt med straff på dette tidspunkt.

Miljøinformasjonsutvalget har drøftet miljøinformasjon i markedsføring og i krisesituasjoner, men ikke foreslått endringer i lovverket vedrørende dette. Det blir heller ikke fremmet forslag om det fra Miljøverndepartementets side.

Det foreslås også to mindre endringer i tvangsfullbyrdelsesloven, som er nødvendige av hensyn til ratifikasjon av Århuskonvensjonen.

Miljøverndepartementet har foretatt en videre bearbeidelse av lovforslaget, spesielt med sikte på bedre pedagogikk og en begrepsbruk som er klarere og mer enhetlig i forhold til eksisterende lovverk. Lovforslaget framstår derfor nå med en endret struktur i forhold til utvalgets lovttekst, men i hovedsak med de samme innholdsmessige elementene som i utvalgets forslag, og med nødvendige justeringer som følge av ny struktur og som svar på spørsmål tatt opp av høringsinstansene. På flere punkter har det også vært dissens i utvalget.

Som følge av de presiseringene og avgrensningene som departementet har foretatt, anslås de økonomiske konsekvensene av lovforslaget i proposisjonen å være lavere enn for utvalgets forslag.

1.2 Behandling av lovproposisjonen

Utkast til lovproposisjon har vært forelagt berørte departementer, jf. utredningsinstruksen punkt 6.1. Videre har proposisjonen vært til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet, jf. utredningsinstruksen punkt 7.3.

Miljøverndepartementet legger samtidig fram en egen stortingsproposisjon med anmodning om Stortingets samtykke til ratifikasjon av Århuskonvensjonen (UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet fra 1998).

2 Bakgrunnen for forslaget til ny lovgivning om miljøinformasjon

2.1 Innledning

Den direkte foranledningen til at regjeringen legger fram forslag til ny lov om miljøinformasjon er forberedelse til ratifikasjon av Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet fra 1998, og oppfølging av Miljøinformasjonsutvalgets innstilling NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger. Utvalget har anbefalt en egen, ny lov og framla et konkret forslag til lov om retten til miljøopplysninger. Utvalgets innstilling har vært på bred allmenn høring, og det kom omfattende kommentarer fra en rekke instanser. Forslaget til ny lovgivning bygger på Miljøinformasjonsutvalgets forslag og de synspunkter som er innhentet i høringsrunden. Utvalgets mandat, sammensetning og høringsprosessen omtales i kapittel 3.

2.2 Utvikling av retten til miljøinformasjon

I et bredere perspektiv føyer foreliggende forslag til ny lov seg inn i en klar tendens både internasjonalt og nasjonalt, hvor det legges større vekt på allmennhetens tilgang til miljøinformasjon og til deltakelse i beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Ved siden av å utvikle regler om beslutningenes innhold er det i økende grad utviklet prosessuelle bestemmelser om borgernes adgang til å delta i miljøvernpolitikken og derigjennom gjøre den mer effektiv. En grunnleggende forutsetning for deltakelse er at borgernes tilgang til miljøinformasjon er god. Den indre sammenhengen mellom innholdet i miljøvernpolitikken eller miljøretten og prosessuelle rettigheter går også fram av miljøvernbestemmelsen i Grunnloven § 110 b fra 1992, som i første ledd slår fast borgernes grunnleggende rett til å leve i et samfunn som har en viss miljøkvalitet:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares».

Etter annet ledd i samme bestemmelse er borgerne -

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

Grunnlovsbestemmelsen stiller krav til lovgivningens innhold, og dette omtales nærmere i kapittel 5.1.

Internasjonalt er det en klar tendens i retning av å anerkjenne åpenhet om miljøinformasjon som et viktig virkemiddel i miljøvernpolitikken. Noe av bakgrunnen for EUs første miljøinformasjonsdirektiv fra 1990 var nettopp at borgerne i større grad skulle trekkes med, for på den måten å få EUs miljødirektiver mer effektivt etterlevet av de nasjonale myndighetene. Direktivet inngår

altså i den EU-rettslige kontrollen med nasjonale myndigheter, der allmennheten så å si ses som traktatens vokter. Bak dette ligger igjen en appell til borgernes personlige ansvar for å bidra til et bedre miljø og borgernes miljøbevissthet som del av kontrollen med næringslivet gjennom bruk av markeds-makt og informerte valg, men også som del av kontrollen med offentlige myndigheter. Demokratihensyn og de momentene som begrunner offentlighetsprinsippet gjør seg gjeldende og kan også sies å ha særlig stor betydning på dette området. Det vises til kapittel 6 for de viktigste hensynene som begrunner retten til miljøinformasjon.

Et annet hovedtrekk i utviklingen er synet på miljøinformasjon i et rettighetsperspektiv. Prinsipp 10 i slutterklæringen fra verdenstoppmøtet i Rio de Janeiro i 1992, Rio-erklæringen, framhever at borgerne «shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities». Ordbruken her går i retning av å anse krav om miljøinformasjon som en rettighet. Det er ikke uten grunn, for informasjon om miljøet og muligheten til å leve på en måte som bidrar til å redusere miljøproblemene, angår grunnleggende verdier av stor betydning for enkeltmennesker og framtidige generasjoner og for samfunnet som sådant. Spesielt viktig er informasjon av betydning for å gjøre valg for seg og sin familie, for eksempel om lokale miljøforhold slik som luftkvalitet og støy eller utslipp fra en virksomhet i nabolaget, eller om produkter man omgås til daglig. Bedre kunnskap og større oppmerksomhet om sammenhengen mellom miljøkvalitet og helse bidrar til å forsterke den enkeltes krav til åpenhet om miljø- og helseaspekter i samfunnet, både i yrkeslivet og i rollen som forbruker. Utvikling av informasjonsteknologien og mulighetene det gir for å finne fram til informasjon på egen hånd, bidrar kanskje også til å endre den allmenne bevissthet. Lettere tilgang til forbruker- og miljøinformasjon blir en selvfølgelighet. Større personlig frihet og mangfold i samfunnet generelt forsterker kravet om at enhver må ha rett til å velge, og å få vite. Mange moderne forbrukere har også mindre tillit til offisielle budskap fra produsenter og markedsførere, og de vil ha muligheten til førstehånds informasjon for å kunne vurdere informasjonen selv.

Det har også vært diskutert om den generelle retten til informasjon kan ses som en menneskerettighet, enten som en ny selvstendig rett, eller inkorporert i eksisterende rettigheter, for eksempel ytringsfriheten. Retten til å motta informasjon fra noen som frivillig ønsker å gi den fra seg, er klart en integrert del av ytringsfriheten. Det er derimot usikkert om det av de internasjonale menneskerettskonvensjonenes bestemmelser om ytringsfrihet kan utledes en rett til å kreve informasjon fra en ellers uvillig informasjonsbesitter. Hvor langt menneskerettighetsargumentene rekker kan nok variere med hvilken type informasjon det er snakk om. Når det gjelder miljøinformasjon, kan det for eksempel være nærliggende å trekke paralleller til menneskerettighetene når det gjelder informasjon om forhold som direkte berører menneskers liv og helse.

Det vises også her til kapittel 6 som gjennomgår nærmere de viktigste hensynene som begrunner retten til miljøinformasjon.

2.3 Den internasjonale utviklingen

I likhet med mange andre internasjonale prinsipper er tankene om miljøinformasjon først utviklet som politisk idé og nedfelt i politiske erklæringer, før de er tatt inn i rettslig bindende folkerettslige avtaler. Allerede den første FN-konferansen om verdens miljø i 1972 i Stockholm understreket at det er viktig at borgerne blir informert om miljøspørsmål, og fokuserte på informasjon som et virkemiddel i miljøvernpolitikken (Stockholm-erklæringen punkt 19). Verdens Naturcharter fra 1982 (FN-resolusjon UN GA RES 37/7) punkt 16 nevner en del sentrale miljøopplysninger, og deretter heter det at «all of these elements shall be disclosed to the public by appropriate means in time to permit effective consultation and participation». Tidlig involvering for å sikre reell innflytelse i beslutningsprosessene er nå ett av de framtrepende elementene i Århuskonvensjonen. Tankene ble videreført i erklæringen fra verdenstoppmøtet om miljø i 1992 i Rio de Janeiro.

Bestemmelser om allmennhetens rett til miljøinformasjon har i årenes løp spredt seg til internasjonale miljøvernkonvensjoner, som for eksempel Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-konvensjonen) fra 1991 artikkel 3 nr. 8, Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents (Helsinki-konvensjonen) fra 1992 artikkel 9 nr. 1 og Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic fra 1992 artikkel 8. I 1998 ble så Århuskonvensjonen, UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet, vedtatt. Den trådte i kraft 30. oktober 2001. Århuskonvensjonen er i dag det mest detaljerte og omfattende internasjonale instrumentet om disse spørsmålene. Hovedtrekkene i Århuskonvensjonen omtales nærmere under kapittel 5.2. Innen FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE) er det senere satt i gang forhandlinger om en protokoll om strategiske miljøkonsekvensutredninger til UN/ECE-konvensjonen om konsekvensutredninger i grenseoverskridende sammenheng (Espoo-konvensjonen).

2.4 Utviklingen i EU-retten

Allerede i 1985 ble det framsatt forslag i Europaparlamentet hvor kommisjonen ble bedt om å utarbeide regler om borgernes adgang til miljøinformasjon. Dette resulterte i Rådskolektiv av 7. juni 1990 om fri adgang til miljøinformasjon (90/313/EØF, miljøinformasjonsdirektivet, se vedlegg 2 til NOU 2001:2), som Århuskonvensjonen er blitt sterkt influert av. For å oppfylle sine forpliktelser etter Århuskonvensjonen har EU under utarbeidelse to nye direktiver - et forslag til Europaparlaments- og Rådskolektiv om offentlig tilgang til miljøinformasjon (se vedlegg 3 til NOU 2001:2) til erstatning for det nåværende, og et samleddirektiv med en rekke endringer i EUs regelverk for å innarbeide bedre regler om deltakelse i beslutningsprosesser. Disse to direktivene er foreløpig ikke vedtatt, men forslag foreligger og arbeidet er nå i slutfasen. Det nye direktivet om miljøkonsekvensvurderinger av visse planer og programmer (direktiv 2001/42/EF), som ble vedtatt 21. juli 2001, er også relevant. De fire direktivene omtales i kapittel 5.3.

I tillegg har en rekke andre direktiver og forordninger enkeltvis bestemmelser som har betydning for allmennhetens tilgang til miljøinformasjon og

deltakelse, for eksempel direktivet om integrert forebyggelse og beskyttelse mot forurensning (96/61/EF, «IPPC-direktivet»), direktivet om vurdering av miljøkonsekvenser av visse offentlige og private prosjekter (83/337/EØF, «EIA-direktivet») eller direktivet om kontroll med farene for større ulykker med farlige stoffer (96/82/EØF, «Sevesodirektivet»).

2.5 Utviklingen i Norge

I Norge har bevisstheten om miljøinformasjon økt i takt med den internasjonale utviklingen. Grunnlovsbestemmelsen om rett til miljø, herunder miljøinformasjon, kom i 1992, og miljøinformasjonsdirektivet har lenge vært i kraft. Det tok imidlertid enda noen år før spørsmålet om retten til miljøinformasjon for alvor ble satt på dagsorden. Spørsmålet har siden vært diskutert i Stortinget ved flere anledninger. Regjeringen tok klart til orde for en styrking av retten til miljøinformasjon og gjennomgang av regelverket i stortingsmeldingen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, St.meld. nr. 58 (1996-97), som ble fremmet av Regjeringen Jagland og anbefalt behandlet av Regjeringen Bondevik. Det heter her under punkt 6.4.3.1 på side 69 at:

«Tilgangen på informasjon er en grunnleggende rettighet i et åpent samfunn. Særlig gjelder det informasjon som er av grunnleggende betydning for den enkelte, for den enkeltes etterkommere, og for livsbetingelsene lokalt og globalt. Kunnskaper og informasjon kan også bidra til å fjerne grunnlaget for unødig engstelse for skadelige kjemikalier i produkter og i miljøet.

En rekke regler gir den enkelte krav på informasjon om helsefarer og miljøet, både overfor private og overfor offentlige myndigheter. Grunnloven, 110 b) annet ledd, slår fast at «Borgerne (ere) berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen». Dette forplikter myndighetene til å påse at regler og praksis er i samsvar med Grunnlovens krav. Denne bestemmelsen i Grunnloven har også betydning for tolkningen av andre grunnlovsbestemmelser og det øvrige lovverket. Bestemmelsen er imidlertid lite konkret både om hva retten omfatter, og hvem krav om informasjon kan rettes mot.»

Det ble signalisert at regjeringen ønsket å utrede hvilke rettigheter og plikter til informasjon om miljø- og helsefarlige kjemikalier som eksisterer, og på hvilke områder retten til informasjon bør gis sterkere vern.

Energi- og miljøkomiteen sluttet seg til dette da de behandlet meldingen (Innst. S. nr. 150 (1997-98)) og uttaler (på side 4) at:

«Komiteen mener det må legges til rette for at enkeltpersoner, familier, bedrifter og andre, i større grad kan ta ansvar for egne handlinger. En forutsetning for dette er kunnskap. God og allsidig informasjon om miljøspørsmål er avgjørende for at den enkelte skal kunne fatte de riktige beslutninger og velge de miljøriktige handlingene. Ansvarliggjøring av enkeltpersoner, familier og næringsliv er avgjørende for at miljøpolitikken skal bli vellykket. Det offentlige har en sentral rolle i miljøvernarbeidet, men denne er ikke tilstrekkelig dersom ikke hele samfunnet tar aktivt del i kampen for et bedre miljø.»

Videre uttaler komiteen på side 9 at:

«Komiteen er enig i at det skal vurderes tiltak som gir den enkelte rett til å kreve informasjon om produkters innhold av helse- og miljøfarlige kjemikalier direkte fra produsent og importør.»

Komiteen omtaler dette også på side 20 hvor det heter at:

«Komiteen viser til at husholdningene har stor markedsrett, og at de gjennom sine valg kan stimulere til mer miljøvennlig produksjon. En forutsetning for miljøbevisste handlinger er kunnskap om produktene. Komiteen mener derfor det er viktig å satse mer på informasjon og videreutvikling av miljømerkeordninger. Ikke minst er det viktig at forbrukerne har tilgang til informasjon om ulike produkters forventede levetid.»

Offentlighetsmeldingen, St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som kom rett etter og ble framlagt av den første Bondevik-regjeringen, har også en utførlig omtale av retten til miljøinformasjon. Regjeringen uttaler i meldingen på side 85 under punkt 5.11.3 at:

«Regjeringen anser retten til miljøinformasjon som et viktig konkret utslag av offentlighetsprinsippet og som et relevant og viktig virkemiddel i miljøpolitikken. Miljøinformasjon har for det første egenverdi i et åpent, demokratisk samfunn. Kunnskap og innsikt i spørsmål som angår det felles ytre miljø kan avhjelpe mistenksomhet og usikkerhet og bedre troverdigheten til markedsaktører og forvaltning. For det andre er miljøinformasjon en forutsetning for at forbrukere, kommuner, bedrifter mv. kan opptre som miljøbevisste markedsaktører gjennom valg av produkter og produkthåndtering. Innsikt i forhold som angår miljøtilstanden og virksomhet som har miljømessige konsekvenser, er en forutsetning for å delta aktivt i beslutningsprosesser. Miljøinformasjon stimulerer den offentlige debatt og øker offentlighetens kontroll med at miljøhensyn ivaretas i forvaltning og næringsliv.

Regjeringen ser det derfor som viktig å forsterke retten til miljøinformasjon.»

Justiskomiteen uttrykte i sin behandling av meldingen tilfredshet med at Regjeringen ville nedsette et eget utvalg for å utrede behovet for nye regler og eventuelt utarbeide forslag til nye lover og forskrifter om miljøinformasjon (Innst. S. nr. 21 (1998-99) punkt 4.11, side 16).

På kjemikalieområdet er det etter dette satt i gang flere tiltak for å styrke tilgangen til informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier, og da særlig kjemikalier brukt i produkter. Miljøverndepartementet utfordret i 1998 en rekke organisasjoner til å foreslå hvordan informasjonen om helse- og miljøfarlige kjemikalier kunne bli bedre. Det ble nedsatt en gruppe med representanter fra Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Prosessindustriens Landsforening, Kjemikalieleverandørenes Forening, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Forbrukerrådet, Miljøheimet, Miljøvernforbundet, Miljøstiftelsen Bellona og Stiftelsen GRIP Senter, under ledelse av direktør i Forbrukerrådet Per Anders Stalheim. Gruppen foretok ingen vurdering av rettigheter og plikter til å få og gi informasjon, men vurderte hvilke tiltak som kunne gjennomføres innenfor gjeldende regelverk. Gruppen foreslo blant annet å opprette åpne databaser for frivillig formidling av informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter, bedre formidling av offentlig informasjon fra Produktregisteret, videreutvikling av syste-

mene for miljøvaredeklarasjoner og merking av kjemiske produkter. Som en oppfølging av forslaget har GRIP Senter på oppdrag av Miljøverndepartementet utviklet en første versjon av en internettjeneste hvor importører og produsenter frivillig kan legge ut informasjon om produkters innhold av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Høsten 2001 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Miljøverndepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet som blant annet skal vurdere hvordan Produktregisterets offentlige informasjon om kjemiske produkters helse- og miljøfare kan bli bedre tilgjengelig for allmennheten. Arbeidsgruppens rapport forventes ferdigstilt i løpet av høsten 2002.

Sammen med arbeidet med framveksten av Århuskonvensjonen har disse prosessene bidratt til økt bevissthet både blant politikere og folk flest i Norge om betydningen av miljøinformasjon. Svakheter i norsk lovverk har også kommet tydeligere fram. Det var ikke tidligere gjort noen samlet gjennomgang av gjeldende rett med fokus på miljøinformasjon. Operasjonalisering av Grunnloven § 110 b trengte også en nærmere vurdering. Etter at Århuskonvensjonen forelå i 1998 ble det klart at det måtte lovendring til før Norge kunne ratifisere konvensjonen. Regjeringen besluttet derfor å nedsette et lovutvalg for miljøinformasjon hvor de ulike interesser i stat, kommune og privat sektor, samt forbruker- og miljøinteresser, var representert.

3 Miljøinformasjonsutvalget

3.1 Sammensetning

Lovutvalget for miljøinformasjon (Miljøinformasjonsutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 31. oktober 1998 med følgende sammensetning:

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

Erik Selgård ble i november 1999 erstattet av rådgiver Line Andersen. Trine Østlyngen ble i oktober 1999 erstattet av Sigmunn Lode, som igjen ble erstattet av organisasjonssekretær Ina Cath. Lindahl, Norsk Presseforbund, i februar 2000. Sekretariatet ble lagt til Miljøverndepartementet med førstekon-sulent Sigrid Anderssen Cabot og rådgiver Knut F. Kroepelien som utvalgssekretærer.

3.2 Mandat

Følgende mandat ble lagt til grunn for utvalgets arbeid:

«I Bakgrunn

Tilgang til miljøinformasjon står sentralt i miljøvernmyndighetenes arbeid med å sikre en bærekraftig utvikling. Begrepet miljøinformasjon omfatter blant annet informasjon om miljøets tilstand når det gjelder luft, vann, jord, flora og fauna. Videre utgjør informasjon om belastninger på ressursgrunnlaget og skader på miljøet, for eksempel som følge av planlagte og iverksatte tiltak, og informasjon om produkter og tjenesters påvirkning av helse og miljø sentrale deler av begrepet.

Informasjon om miljøet har en egenverdi i et åpent, demokratisk samfunn. Videre er tilgang til miljøinformasjon en forutsetning for at forbrukere, kommuner, bedrifter m.m. kan opptre som miljøbevisste markedsaktører gjennom valg av produkter og produkthåndtering. Kunnskap om miljøforhold øker muligheten for å delta aktivt i beslut-

ningsprosesser og å kontrollere at miljøhensyn ivaretas i forvaltning og næringsliv. Mekanismer som knytter formidling av miljøinformasjon til beslutningsprosesser er viktige for å sikre at miljøhensyn inngår i premissgrunnlaget for beslutninger.

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

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

II Utrede gjeldende rettstilstand

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

III Utrede behov for ny lov eller endringer i gjeldende regelverk

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

Utvalget skal i denne forbindelse særlig behandle følgende problemstillinger:

Hvem bør omfattes av plikten til å gi tilgang på miljøinformasjon, og i hvilket omfang? Bør offentlige aktører reguleres annerledes enn private?

Hva bør det informeres om? Hva hører naturlig inn under miljøinformasjonsbegrepet, og hvilke aspekter bør omfattes?

Når bør det informeres? Bør det kun foreligge plikt til å forelegge allerede eksisterende informasjon, eller bør det også eksistere en plikt til å skaffe til veie informasjon og krav om å sammenstille og bearbeide informasjon? På hvilket tidspunkt bør informasjon foreligge?

Hvordan skal det informeres? Bør det stilles krav om å aktivt informere, eller bare passivt på bakgrunn av henvendelse? På hvilke måter bør informasjon framstilles og gjøres tilgjengelig?

Hvordan bør bestemmelser om miljøinformasjon inngå i beslutningsprosedyrer?

Hvilket omfang bør informasjonen ha? Hvordan bør plikten til å informere avveies mot behovet for å sikre blant annet næringsinteresser, forretningshemmeligheter, opphavsrett og konkurransehensyn, herunder bestemmelser i EØS-avtalen og annet internasjonalt regelverk som skal sikre handel?

I hvilken grad bør det være adgang til å klage og til å bringe saker inn for domstoler der det er uenighet om rettigheter og plikter relatert til miljøinformasjon?

Forholdet til offentlighetsloven; herunder om og i hvilken utstrekning det skal gjelde særregler for offentlighet på miljøområdet, og om slike særregler bør gis i den alminnelige offentlighetsloven eller i særlov?

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

IV Forslag til lovendring

Dersom utvalget kommer til at det er behov for nytt regelverk eller endringer i gjeldende regelverk, skal utvalget komme med forslag til slikt regelverk. Utvalget skal begrunne valget av den reguleringsmåte som foreslås (lov, lovbestemmelser, forskrift etc.), og angi ulemper ved øvrige tilnærminger.

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

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

3.3 NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger

Utvalgets utredning NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger - Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser - ble lagt fram 19. desember 2000. Den inneholdt utvalgets utredning med forslag til en samlet, ny lov om retten til miljøopplysninger. Miljøverndepartementet har deretter gjennomført en bred høringsrunde.

Miljøverndepartementet arrangerte et åpent høringsmøte 5. april 2001. Utvalgets formann redegjorde for hovedpunktene i utvalgets innstilling, og enkelte av utvalgets medlemmer redegjorde for det de ut i fra sitt ståsted oppfattet som de viktigste og mest omstridte temaene. Det ble deretter åpnet for paneldebatt med spørsmål og innlegg fra salen.

3.4 Høring av NOU 2001:2

Miljøverndepartementet sendte utvalgets utredning på høring til utvalgte institusjoner og organisasjoner den 29. januar 2001. I tillegg ble utredningen lagt ut til allmenn høring på Internett. På anmodning ble utredningen videre distribuert eksplisitt til enkelte organisasjoner den 19. februar 2001. Samlet er utredningen sendt særskilt på høring til følgende 94 institusjoner og organisasjoner:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- Direktoratet for naturforvaltning
- Forbrukerombudet
- Forbrukertvistutvalget
- Norsk polarinstitutt
- Riksantikvaren
- Statens forurensningstilsyn
- Statens Kartverk
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Den Norske Fagpresses Forening
- Den Norske Turistforening
- Forbrukerrådet
- Forum for Miljø og Helse
- Framtiden i våre hender
- Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)
- Friluftsrådernes Landsforbund
- Greenpeace Norden
- GRIP Senter - stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Handelshøyskolen BI
- Jordforsk
- Kommunenes Sentralforbund
- Kulturvernets Fellesorganisasjon (KORG)
- Landsorganisasjonen i Norge
- Maskinentreprenørenes Forbund
- Matforsk, Norsk institutt for næringsmiddelforskning
- Miljøheimevernet
- Miljøstiftelsen Bellona

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

- Natur og Ungdom
- NINA/NIKU
- Norges Astma og Allergiforbund
- Norges Bondelag
- Norges Fiskarlag
- Norges forskningsråd
- Norges Handelshøyskole
- Norges Jeger- og Fiskerforbund
- Norges Kvinne- og Familieforbund (K & F)
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norges Skogeierforbund
- Norges Standardiseringsforbund
- Norges Velforbund
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norsk Forbund for Lokal-tv
- Norsk Forum for Ytringsfrihet
- Norsk institutt for jord- og skogkartlegging
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
- Norsk institutt for markedsforskning
- Norsk institutt for skogforskning
- Norsk institutt for vannforskning
- Norsk Journalistlag
- Norsk Landbrukssamvirke
- Norsk Petroleumsinstitutt
- Norsk Plantevern Forening
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norsk Renholdsverks-Forening
- Norsk Skogbruksforening
- Norsk Teknologistandardisering
- Norsk Yrkeshygienisk Forening
- Norske Avisers Landsforening
- Norske Reindriftssamers Landsforbund
- Norsk (Norsk senter for økologisk landbruk)
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Planteforsk
- Prosessindustriens Landsforening
- Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
- Sametinget
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Stiftelsen Godt Norsk
- Stiftelsen Miljømerking
- Teknologibedriftenes Landsforening
- Universitetet i Bergen,
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Tromsø
- Verdens Naturfond WWF Norge
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det kom inn 88 høringsuttalelser. Følgende 64 institusjoner og organisasjoner har avgitt realitetsuttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Det norske meteorologiske institutt (DNMI)
- Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for sivilt beredskap (DSB)
- Forbrukerrådet
- Riksantikvaren
- Statens forurensningstilsyn
- Statens helsetilsyn
- Statens Kartverk
- Statens vegvesen
- Sysselmannen på Svalbard
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Bergen kommune
- Bærum kommune
- Drammen kommune
- Eidsvoll kommune
- Fjell kommune
- Hedmark fylkeskommune
- Høylandet kommune
- Lierne kommune
- Mandal kommune
- Nordland fylkeskommune
- Oppdal kommune
- Porsgrunn kommune
- Skien kommune
- Snåsa kommune
- Steinkjer kommune
- Stord kommune
- Søndre Land kommune
- Vefsn kommune
- Østre Toten kommune
- Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)
- GRIP Senter - stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Kommunenenes Sentralforbund
- Kulturvernets Fellesorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge
- Miljøstiftelsen Bellona
- Norges Bondelag
- Norges Fiskarlag
- Norges geologiske undersøkelse (NGU)

- Norges Naturvernforbund
- Norges Rederiforbund
- Norges Skogeierforbund
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening
- NORSKOG
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO)
- Prosessindustriens Landsforening (PIL)
- Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
- Skogbrukets Landsforening
- Universitetet i Oslo

3.5 Samlet inntrykk av uttalelsene til NOU 2001:2

Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget til nytt regelverk om miljøopplysninger på prinsipielt grunnlag og hilser lovforslaget velkommen. Arbeidstakerorganisasjonene og de fleste frivillige organisasjonene er positive til forslagene. Miljøstiftelsen Bellona på sin side anfører at lovutkastet er et steg i riktig retning, og at flere av lovutkastets enkeltregler innebærer klare forbedringer selv om man kunne gått lenger i åpenhet. Næringslivet representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon er også positiv til forslaget og slutter seg i hovedsak til forslaget slik det foreligger fra utvalget, men stiller samtidig krav om lydhørhet for de særmerknadene næringslivets representant i utvalget har hatt på enkelte punkter. Justisdepartementet framhever at en lov om miljøopplysninger kan bety mye for å konkretisere og gjennomføre prinsippene om miljøinformasjon i Grunnloven § 110 b, at lovendringer er nødvendige for ratifikasjon av Århuskonvensjonen, og at lovforslaget vil styrke offentlighetsprinsippet på et område hvor det kan sies å ha særlig stor betydning.

Blant de generelt skeptiske er *Finansdepartementet*, som mener at:

«...offentlige myndigheters plikt til å gi allmennheten miljøinformasjon allerede er nedfelt i en rekke lovverk, jf. kravet om konsekvensutredninger etter Plan- og bygningsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Videre har privat næringsliv plikt til å gi miljøinformasjon etter regnskapsloven. Det antas også at private har en egeninteresse i å gi miljøinformasjon om sine produkter og aktivitet. Finansdepartementet er derfor tvilende til om det er nødvendig å utarbeide et nytt lovverk som skal sikre allmennheten tilgang på miljøinformasjon for å oppfylle Århuskonvensjonen. Finansdepartementet er videre tvilende til om miljøgevinstene av en ny lov om retten til miljøinformasjon basert på utvalgets innstilling oppveier kostnadene som påføres samfunnet ved overvåking og rapportering.»

Dersom det skal utformes en egen lov, er *Finansdepartementet* kritisk til forslaget til § 5 om det offentliges ansvar for å besitte og gi miljøopplysninger, og til forslaget om rett til miljøopplysninger om produkter i produksjonsfasen.

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler at:

«KS [har] forståelse for den intensjon som ligger i lovforslaget. KS mener likevel at allmennhetens tilgang til miljøopplysninger ikke må skje gjennom ytterligere detaljstyring av kommunesektoren. Dette innskrenker kommunenes handlingsrom og strider med de føringer som Regjeringen har lagt fram i St.meld. nr. 24 (2000-2001) Om regjerin-

gens miljøvernpolitikk og rikets tilstand og i St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.

KS har i årets konsultasjonsprosess med Regjeringen støttet en politikk der kommunene, uten detaljstyring, tiltenkes en mer sentral rolle på miljøområdet. Miljøarbeidet må ha et tverrsektorielt fokus, og det er kun gjennom lokalpolitiske prosesser en kan prioritere, forankre og lykkes i å løse de mange utfordringer som knyttes til miljøpolitiske spørsmål. KS mener at omfanget av kunnskap om miljøtilstanden og formidling av opplysninger av denne, må være gjenstand for offentlige myndigheters prioriteringer til enhver tid. Skulle Regjeringen mot formodning likevel fremme lovforslaget, forutsetter KS at de økonomiske kostnadene fullt ut refunderes kommunesektoren.»

En rekke enkeltkommuner har avgitt høringsuttalelser i saken. De stiller seg i hovedsak positive til loven, men er bekymret dersom kommunene påføres økte kostnader. Det forutsettes av de fleste kommuner at dette kompenseres over rammetilskuddet.

Skognæringen er negativ til en rekke av forslagene. Det heter således i uttalelsen fra *Skogbrukets Landsforening* at plikten til å gi miljøopplysninger, slik miljøopplysninger er definert i § 4, er svært omfattende. De anfører at denne plikten for en skogbedrift kan medføre en betydelig arbeidsbelastning og/eller kostnad, som på ingen måte står i forhold til den nytten samfunnet har av at miljøopplysninger framlegges for allmennheten. De finner at lovforslaget ikke tar tilstrekkelig hensyn til den ressursbelastningen bedriften påføres uten at det ytes noe kompensasjon for denne. *Norges Skogeierforbund* uttaler imidlertid at de for sin del ikke stiller seg avvisende til forslaget om en egen lov om retten til miljøopplysninger selv om de har merknader til enkeltbestemmelser.

Et samlet inntrykk er også at flere høringsinstanser har innvendinger og anførsler om at loven er vanskelig tilgjengelig og at flere bestemmelser er uklare og vanskelige å anvende. *Justisdepartementet* uttaler at:

«etter Justisdepartementets syn er det nødvendig med en grundig gjennomgåelse av utformingen av og strukturen i lovforslaget før en proposisjon kan fremmes. Det er tale om en lov som retter seg til en bred allmennhet, noe som stiller særskilte krav til utformingen av loven. Denne oppgaven kompliseres av at loven skal tjene til å gjennomføre våre forpliktelser etter en konvensjon som ikke uten videre er lett tilgjengelig for en bruker.»

Miljøverndepartementet har derfor gjennomgått lovforslaget med sikte på økt klarhet i begreper og struktur. Det vises også til drøftelsen av lovstruktur under kapittel 8.

Det er avgitt mange merknader om enkeltpunkter i lovforslaget. Disse er tatt inn i drøftelsen der de er aktuelle etter sitt innhold.

4 Klage og domstolsprøving (Århuskonvensjonen artikkel 9)

Miljøinformasjonsutvalget har ansett at spørsmål knyttet til Århuskonvensjonens tredje pilar om adgang til klage og domstolsprøving (artikkel 9) falt utenfor deres mandat. Disse spørsmålene er behandlet av Miljøverndepartementet som egen sak. Forholdet mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 og norsk rett er vurdert av Justisdepartementets lovavdeling, som mener at norsk rett i hovedsak oppfyller kravene i artikkel 9, men at lovendring er nødvendig på to punkter i forhold til artikkel 9 nr. 4 i lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven).

Forslagene til lovendringer i tvangsfullbyrdelsesloven har vært gjenstand for særskilt høring. Fordi lovendringene er nødvendige for ratifikasjon av Århuskonvensjonen, fremmes forslagene samtidig i denne proposisjonen. Spørsmålene, inkludert kommentarene fra høringen, drøftes samlet i kapittel 18.

5 Rettslige krav til regelverk om miljøinformasjon

5.1 Grunnloven § 110 b

5.1.1 Bakgrunn og oversikt

Med Grunnloven § 110 b som ble vedtatt i 1992, er borgerne gitt rett til en viss miljøkvalitet og til miljøinformasjon. Som overordnet rettskilde stiller den krav til norsk lovgivning og praksis. Ved utarbeidelse av framtidig lovgivning må man derfor vurdere hva Grunnloven krever av et lovverk som skal sikre borgerne rett til miljøinformasjon. Lovgiverne står imidlertid ganske fritt når det gjelder hvordan lovgivningen skal utformes, så lenge den oppfyller de grunnlovsbestemte kravene til lovgivningens innhold. Lovgiver er heller ikke forhindret fra å gå lenger i å lovfeste rettigheter enn det som må anses å følge av Grunnloven § 110 b. Internasjonale forpliktelser kan stille krav til norsk rett som går lenger enn Grunnloven § 110 b, og hva de krever av norsk rett må vurderes på selvstendig grunnlag.

Grunnloven § 110 b lyder:

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

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

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

Som retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet vil miljøbestemmelsen generelt innebære at lovgivningen ikke kan se bort fra hensynet til miljøet, og at det må foretas en reell vurdering og prioritering av miljøhensyn i forhold til andre samfunnsmessige hensyn. Grunnloven § 110 b gir et samlet uttrykk for flere anerkjente miljørettslige prinsipper, og første ledd innbefatter prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvalteransvar og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser. Også prinsippet om solidaritet med framtidige generasjoner er bygget inn. Annet ledd sikrer informasjonsretten i miljøspørsmål, herunder prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes. Første ledd gir klart borgerne en rettighet. Formuleringen i annet ledd om informasjonsretten - «ere Borgerne berettigede til» - trekker også i retning av at det dreier seg om rettigheter.

I likhet med andre bestemmelser i Grunnloven har også Grunnloven § 110 b betydning som signal til omverdenen. At miljøhensyn er forankret i forfatningen på samme nivå som hovedreglene om styring av staten Norge, gir signaler både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt og prioritet miljøhensyn har i det norske samfunnet. Som framhevet av forslagsstillerne ved behandlingen av grunnlovsforslaget i Stortinget (Innst. S. nr. 163 (1991-92)), kan bestemmel-

sen også være en politisk retningslinje i arbeidet med miljøverntiltak og demme opp for kursendring i miljøets disfavør.

Men Grunnloven § 110 b er mer enn en politisk erklæring eller symbolbestemmelse. Den gir miljøhensyn en solid forankring i landets øverste rettskilde, og som *lex superior* fungerer den som overordnet rettesnor for all regelgeving og rettsanvendelse. Bestemmelsen er utformet med sikte på at den skal ha rettslig betydning på flere måter. Dette var forslagsstillerne seg særlig bevisst den gang grunnlovsforslaget ble fremmet. Flere tidligere forslag til miljøbestemmelse var nemlig forkastet av Stortinget, enten fordi de var for mye av en ren politisk programerklæring uten rettslig betydning, eller motsatt fordi de la for sterke bindinger på Stortingets lovgivende virksomhet. Paragraf 110 b er derfor omhyggelig formulert slik at den på den ene side har et rettslig substansielt innhold og klar rettslig funksjon både gjennom sin ordlyd og avfatning, og på den annen side slik at den overlater videreutvikling av de prinsippene den målbærer til Stortinget. Siste ledd gir uttrykk for dette - at bestemmelsen fastsetter noen «Grundsætninger» som det er opp til «Statens Myndigheder» å presisere og konkretisere gjennom lovgivning. Ordet «Grundsætninger» gir et signal om at det dreier seg om en kjerne av noe grunnleggende, og om et visst minimumsinnhold som lovgivningen må reflektere.

«Statens Myndigheder» har adresse først og fremst til Stortinget som lovgivende myndighet, men også til andre regelgivere. Ved behandlingen av saken i Stortinget framhevet komiteen at det i dette ligger en plikt for de lovgivende myndighetene til å sørge for at miljøhensyn innarbeides i lovgivningen på alle aktuelle samfunnsområder. Innstillingen fra Stortingets utenrikskomité oppsummerte grunnlovsforslagets rettslige betydning i fire hovedpunkter (Innst. S. nr. 163 (1991-92) side 6). For det første vil Grunnloven § 110 b være en grunnlovfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet. Dette gjelder alt lovverk og således utover den direkte miljøvernlovgivningen. For det annet vil den være et vesentlig moment ved tolkningen av det regelverket Stortinget har vedtatt eller gitt hjemmel for. For det tredje vil den legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn. Endelig vil grunnsetningene i § 110 b kunne gi direkte hjemmel og ellers være de som skal anvendes i spørsmål som lovgiverne ikke har tatt stilling til. Men i den utstrekning Stortinget har gitt slike regler, vil det være disse som er den primære rettskilde og som legges til grunn ved eventuelle saker for domstolene.

5.1.2 Innholdet i Grunnloven § 110 b

Ordlyden i § 110 b er relativt knapp med hensyn til hva retten til miljøinformasjon omfatter og hvem krav om informasjon kan rettes mot. Annet ledd må ses i sammenheng med den overordnede retten til miljø og bærekraftig ressursutnyttelse i første ledd, som retten til miljøinformasjon skal bidra til. Også forarbeidene gir en del klare anvisninger. Rekkevidden av § 110 b annet ledd om miljøinformasjon er ikke kommet på spissen i saker for domstolene. Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har vurdert § 110 b annet ledd i to saker hvor Naturvernforbundet har krevd innsyn, henholdsvis i Produktregisteret og i skogbruksplaner utarbeidet av skogeiere. Bestemmelsen er også drøftet i flere juridiske arbeider.

5.1.3 Hvilken informasjon gis borgerne rett til?

For det første har enhver krav på informasjon om *naturmiljøets tilstand*. Dette må omfatte rene fakta om hvordan det står til ute i miljøet, slik som funn av forurensende stoffer i miljøet, antall truede arter, forekomst av bestemte biotoper, og lignende. Det samme må gjelde tilstanden til ulike naturressurser, slik som for eksempel bestander av fisk og vilt eller produktiv skog. Men informasjonen kan ikke være begrenset til rene rådata. Også vurderinger og forklaringer, for eksempel knyttet til overvåkningsdata eller kartlegginger, hører naturlig med. Et bilde på tilstanden i miljøet innbefatter også en beskrivelse av miljøets sårbarhet, og faktorer som kan påvirke utviklingen slik som for eksempel utslipp av farlige kjemikalier fra industri eller produkter, bygging av skogsbilveier eller utsetting av fremmede organismer. Selv om man kanskje her beveger seg noe utover den direkte ordlyden, vil det være lite meningsfylt å beskrive miljøtilstanden uten å si noe om trusselbildet. Bestemmelsen gir altså rett til faktainformasjon og vurderinger om ressursgrunnlaget og miljøet generelt, samt en vurdering av framtidig utvikling med både positive og negative utviklingstrekk.

For det andre framheves borgernes krav på informasjon om virkningen av *planlagte og iverksatte* inngrep i naturen. I tillegg til å klargjøre at bestemmelsen omfatter påvirkningsfaktorer som nevnt foran, er det viktige her at den gir rett til informasjon om planlagte aktiviteter. Dette viser til prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. Tilgang til slik informasjon er også en forutsetning for deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Foruten iverksettelse av nye tiltak som kan medføre miljøskade, slik som utbygging og lignende, må «Indgrep» også omfatte endringer i allerede iverksatte aktiviteter, som for eksempel mer intensiv utnyttelse av en ressurs eller driftsomlegging som medfører økt forurensning.

Produkter utgjør en vesentlig faktor for miljøpåvirkning, både som kilde til forurensning og som trussel mot ressursgrunnlaget, og er en påvirkningsfaktor som kan medføre forringelse av miljøtilstanden, og som man bør få vite om. På bakgrunn av det som hittil er sagt, synes det lite tvilsomt at allmennheten har krav på informasjon også om miljøvirkninger av produkter. Når det gjelder utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier til miljøet, er produkter identifisert som den største utfordringen i miljøvernpolitikken. For enkelte stoffers vedkommende kan produkter være en stor utslippskilde, og i noen tilfeller den største gjenværende kilde til forurensende utslipp. For visse produkter er det produksjonsfasen som er mest miljøbelastende, mens andre produkter skader mest ved bruk eller som avfall. Produkter kan forårsake miljøskade på ulike stadier i sin livssyklus, og den informasjon som er miljørelevant, kan variere fra en produktgruppe til en annen.

5.1.4 Hvem kan borgerne rette krav om miljøinformasjon mot?

Et annet spørsmål er hvem som etter Grunnloven er forpliktet til å gi den informasjonen borgerne er berettiget til. Det anses ikke tvilsomt at grunnlovsbestemmelsen både gir rett til miljøinformasjon fra offentlige myndigheter, og fra private. Utenriks- og konstitusjonskomiteen ga klart uttrykk for at bestemmelsen innebærer en rettighet for den enkelte borger både overfor det offentlige og overfor private aktører (Innst. S. nr. 163 (1991 - 92) side 6). Dette har også støtte i hvordan bestemmelsen er utformet. Den gir borgerne en rett til

informasjon uten å peke ut noe bestemt pliktsubjekt. Nettopp det at bestemmelsen reservasjonsløst sier at borgerne er berettiget til kunnskap, kan tas til inntekt for at retten må kunne gjøres gjeldende overfor enhver, privat som offentlig rettssubjekt. Det er innvendt at informasjon fra private rettssubjekter kan være spesielt byrdefullt fordi private ikke har samme apparat til eller praksis i å ivareta åpenhet slik som det offentlige. Dette er nok mer et spørsmål om omfanget av informasjonsplikten, for eksempel om det stilles krav til bearbeiding og høyt detaljeringsnivå, og endrer ikke det prinsipielle utgangspunktet om rett til å kreve informasjon hos private.

Når det gjelder fordeling av ansvar mellom ulike private aktører eller mellom offentlig og privat sektor, gir ordlyden ingen løsning. For borgerne vil det viktigste være at man kan søke informasjon og få den. Fordeling av ansvar og oppgaver må derfor avgjøres ut fra hvor informasjonen kan finnes. Det er derfor en viss sammenheng mellom hvilken informasjon som etterspørres og hvem som har ansvar for å gi den til borgerne. Et eksempel er informasjon om produkter på markedet. Utgivelse av detaljert informasjon om bestemte produkter på markedet er en informasjonsoppgave offentlige myndigheter ikke kan oppfylle fullt ut. Produsenter og andre er de eneste som har og kan ha full oversikt over produkter de produserer eller bringer på markedet. Skal retten bli reell, må informasjonen kunne fås hos den som er nærmest til å ha den. En viktig funksjon for lovgivningen blir derfor å fordele plikter og rettigheter mellom ulike aktører på en slik måte at retten til informasjon får reell betydning for allmennheten.

5.1.5 Betydning for begrensninger i informasjonsretten

Når retten til miljøinformasjon er grunnlovfestet, betyr det også at tolkningen av regler som innskrenker retten til miljøinformasjon, kommer i et nytt lys. Det er klart at krav om miljøinformasjon kan måtte vike for tungtveiende krys-sende hensyn. Men som en generell rettesnor må man tilstrebe en praksis som ikke beskjerer miljøinformasjonsretten unødige. Sammen med Århuskonvensjonen og EUs regelverk er det skjedd en utvikling i rettstilstanden på dette området også i Norge, se kapittel 14.1 og 14.3.

5.1.6 Samlet om Grunnlovens betydning for lovgivningen

De utgangspunktene Grunnloven gir om rettens innhold kan oppsummeres som følger. Retten til informasjon om miljøets tilstand må anses å omfatte informasjon om tilstanden i miljøet og om faktorer som påvirker miljøet. Generelt må det stilles et overordnet krav om at lovgivningen må være slik at informasjonsretten i praksis får et reelt innhold for borgerne. Dette innebærer også visse begrensninger på tolkning og anvendelse av regler om unntak fra informasjonsretten slik at rettighetene ikke uthules.

Dersom lovgivningen ikke løser spørsmålet, kan Grunnloven § 110 b utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for krav om miljøinformasjon. Spørsmålet om direkte hjemmel var reist i saken om innsyn i Produktregisteret (Sivilombudsmannens årsmelding 1999 side 119 sak 1997-1220). Sivilombudsmannen konkluderte i den saken med at det forelå rettsregler som viste at lovgiver hadde tatt stilling til spørsmål om innsyn og taushetsplikt. Etter gjeldende rett er spørsmålet mest relevant for krav om opplysninger rettet til private, hvor det i dag ikke eksisterer noen rett til å få opplysninger eller innsyn. Det anses

lite tvilsomt at Grunnloven § 110 b kan tjene som selvstendig hjemmel for krav også mot private. Men det er usikkert hvor langt dette kan rekke fordi legalitetsprinsippet krever at plikter borgerne pålegges, skal ha klar hjemmel i lov. En rett utledet direkte fra grunnlovsbestemmelsen vil kunne mangle tilstrekkelig klarhet til å oppfylle legalitetsprinsippets krav. En annen sak er at når man utformer ny lovgivning for å oppfylle Grunnlovens krav, er man ikke bundet av de begrensningene i Grunnlovens rekkevidde som følge av at legalitetsprinsippet stiller visse krav til hjemmelsgrunlaget. Hovedpoenget ved utarbeidelse av ny lovgivning er at Grunnlovens krav til lovgivningens innhold er godt ivaretatt i denne lovgivningen.

Men selv der hvor Grunnloven gir direkte hjemmel, gir det ikke noen tilfredsstillende rettstilstand å basere seg på denne. Krav om innsyn utelukkende basert på Grunnloven kan være vanskelige å få gjennomslag for i praksis, i og med at grunnlovsbestemmelsen i en konkret sammenheng ikke er tilstrekkelig operasjonell. Det ville dessuten overlate argumentasjonsbyrden og initiativet til borgerne. De fleste vil ha en høy terskel for å trekke saken inn for domstolene. Grunnlovsbestemmelsen må derfor operasjonaliseres gjennom mer konkrete rettigheter og plikter for at informasjonsretten skal ha praktisk realitet. Dette er kanskje spesielt viktig for prosessuelle rettigheter, som etter sin art er verktøy for at de underliggende verdiene i lovverket blir realisert. Det stiller krav til at lovgivningen har et rammeverk med et visst minimum av klarhet og forutsigbarhet som er egnet til å ivareta disse underliggende målsettingene og verdiene. Regler som skal sikre rettigheter for allmennheten må også være forståelige og lett tilgjengelige for dem det gjelder. Også de mange vanskelige og mer detaljerte spørsmål og avveininger, som for eksempel om fordeling av ansvar mellom ulike samfunnsaktører, krav til informasjonen, informasjonsrettens grenser, forhold til taushetsplikt mv., må vurderes mer konkret og løses gjennom hensiktsmessige, lovmessige grep.

Grunnlovsbestemmelsen er på ingen måte det eneste rettsgrunnlag av betydning for retten til miljøinformasjon etter gjeldende rett. I forhold til det offentlige vil de generelle reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven også ha betydning for tilgangen til miljøinformasjon. Men få, om noen av de gjeldende reglene, er utformet spesielt med tanke på miljøinformasjon, og det er ikke gjort noen helhetlig vurdering av disse og andre regler som kan være spredt omkring i lovverket. I forhold til private har lovgivningen på noen områder klare mangler. Dersom ny lovgivning ikke i tilstrekkelig grad regulerer dette, vil Grunnloven fortsatt være eneste rettsgrunnlag som borgerne kan vise til med hensyn til å få miljøinformasjon fra private. Det må anses i strid med den forutsetning bestemmelsen selv har lagt til grunn om at dens grunnsetninger må konkretiseres gjennom lovgivningen. I brev til Miljøverndepartementet av 27. juli 1999 om innsynssaken i Produktregisteret, som reiste en rekke vanskelige problemstillinger, konkluderte Sivilombudsmannen med at saken «viser at det er behov for nærmere lovgivning der de nyere reglene i Grunnloven § 110 b og de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg kommer til uttrykk. Etter min mening bør dette arbeidet prioriteres høyt.»

5.2 Århuskonvensjonen

5.2.1 Oversikt

UN/ECE-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet, ble undertegnet i Århus i juni 1998 og blir derfor omtalt som Århuskonvensjonen (konvensjonen er tatt inn som vedlegg 1 til miljøinformasjonsutvalgets utredning, NOU 2001:2). Førti europeiske stater, blant dem en rekke østeuropeiske stater og tidligere Sovjetrepublikker, har signert. Konvensjonen trådte i kraft etter at 16 stater hadde ratifisert den. Norge har behov for å endre lovgivningen på flere punkter før ratifikasjon kan finne sted. De nye forpliktelsene gjennom Århuskonvensjonen var en av hovedgrunnene til opprettelsen av Miljøinformasjonsutvalget, og det var nødvendig å avvente resultatet av utvalgets arbeid for å få en samlet vurdering av internasjonale forpliktelser og gjeldende rett.

Den overordnede målsettingen med Århuskonvensjonen er i henhold til dens egen formålsartikkel å styrke den rett ethvert menneske har til å leve i et miljø som er forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende, jf. artikkel 1. Konvensjonen framhever med dette tilgangen til miljøinformasjon sammen med de andre prosessuelle rettighetene som virkemidler for ivaretagelsen av de mer materielle rettighetene til miljø og helse. For dette formål er enhver part forpliktet til å garantere disse rettighetene. Århuskonvensjonen artikkel 1 og Grunnloven § 110 b har flere fellestrekk.

Som dens fulle navn indikerer, er konvensjonsbestemmelsene bygd opp rundt tre typer rettigheter for allmennheten, og disse utgjør Århuskonvensjonens tre pilarer:

1. tilgang til informasjon (artiklene 4 og 5),
2. deltakelse i beslutningsprosesser (artiklene 6, 7 og 8), og
3. adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (artikkel 9).

Konvensjonen føyer seg inn i en bred internasjonal trend og er foreløpig det mest omfattende og detaljerte internasjonale instrumentet på dette området. Den angår i første rekke retten til innsyn i det offentliges forvaltningsvirksomhet. ECE-landene har nedlagt et betydelig arbeid for å komme til enighet om felles regler på tvers av de ulike rettssystemene i de landene som blir parter til konvensjonen. Blant annet derfor har man tidvis måttet ty til et høyt generaliseringsnivå. På den annen side er konvensjonen på andre punkter både klar og relativt detaljert. Som ofte vil være tilfelle i internasjonale instrumenter må man legge til grunn konvensjonens ånd og ikke bare dens bokstav. Utviklingen av gode nasjonale regelsett generelt vil gi verdifulle bidrag til forståelse og konkretisering av konvensjonens prinsipper og gi argumenter til den internasjonale debatten om de samme spørsmålene.

Fortalen til konvensjonen er et viktig tolkningsmoment for de rettslig bindende artiklene i konvensjonen. Den framhever blant annet den nære sammenhengen mellom miljøverdier og allmennhetens rett til miljøinformasjon og til å ha innflytelse på beslutninger som berører miljøet, og tilgang på informasjon som en grunnleggende forutsetning for deltakelse. Prinsippet om åpenhet i beslutningsprosesser understrekes, samt at åpenhet og deltakelse vil fremme kvaliteten på beslutninger. Konvensjonen erkjenner den særlige rollen enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og privat sektor kan spille,

samt verdien av en fullverdig integrering av miljøhensyn i offentlige myndigheters beslutningsprosesser. Konvensjonen understreker også betydningen av at forbrukerne gis tilstrekkelig produktinformasjon, slik at de er i stand til å treffe bevisste miljøvalg, og peker på allmennhetens bekymring ved utsetting av genetisk modifiserte organismer i miljøet. Landene er overbeviste om at konvensjonen vil bidra til å styrke demokratiet i den regionen som omfattes av FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE).

5.2.2 Generelle bestemmelser

Det går fram av artikkel 3, som er en samlebestemmelse for en rekke generelle prinsipper, at Århuskonvensjonen anerkjenner at arbeidet med å sikre borgerne reelle muligheter til å få og bruke miljøinformasjon, er et bredt arbeid. Det framgår tydelig hvilken vekt konvensjonen legger på at borgerne faktisk settes i stand til å ivareta sine rettigheter, blant annet ved den vekt som legges på pedagogikk og forklaring av hvordan man kan gå fram, samt spredning av budskapet. I tillegg til et klart regelverk forpliktes partene til å sette i verk andre former for tiltak, slik som tilrettelegging fra staten og bistand fra offentlige tjenestemenn, opplæring og bevisstgjøring av allmennheten, og støtte til organisasjoner eller grupper som fremmer miljøvern. Formålet er å sikre en klar, åpen og konsekvent ramme for gjennomføring av konvensjonen.

Det slås også klart fast at ingen skal straffes, forfølges eller på noen måte plages på grunn av sitt engasjement, og at rettigheter skal kunne gjøres gjeldende uten diskriminering.

5.2.3 Begrepet miljøinformasjon

Konvensjonen har et bredt nedslagsfelt og legger til grunn en vid definisjon av begrepet miljøinformasjon. Både fakta om selve tilstanden i miljøet, inkludert genetisk modifiserte organismer, påvirkningsfaktorer, menneskers helse og livsvilkår og kulturminner, er definert som miljøinformasjon. En avgrensning ligger i at informasjon om helse og kultur ikke som sådan eller i sin helhet regnes som miljøinformasjon, men må ha en sammenheng med påvirkningsfaktorer i miljøet. Det går nærmere inn på disse elementene i drøftelsen av legaldefinisjonen i lovforslaget i kapittel 8.3.

5.2.4 Tilgang til miljøinformasjon

Bestemmelsen om tilgang til miljøinformasjon i artikkel 4 omhandler primært tilgang til opplysninger fra offentlige myndigheter på forespørsel (passiv informasjonsplikt). Den tilsvarende i all hovedsak reglene i EUs miljøinformasjonsdirektiv (Rådskonferensdirektiv 90/313 EØF) omtalt nedenfor. På enkelte punkter er bestemmelsene noe mer detaljert utformet og de statlige pliktene mer omfattende enn det som følger av direktivet. Dette gjelder blant annet avgrensningen av begrepene «offentlig myndighet» og «miljøinformasjon» og rekkevidden av unntaksreglene. Bestemmelsen inneholder en rekke detaljerte krav til hvordan innsynskrav behandles og avgjøres, bygget rundt følgende prinsipielle utgangspunkter for regler om tilgang:

- Retten til å få opplysninger gjelder enhver.
- Krav trenger ikke begrunnes. Retten gjelder uten at en bestemt interesse må påberopes.
- Forespørsel skal avgjøres hurtig og innen konkrete frister.

- Hovedregelen er at åpenhet skal tilstrebes. Grunner for avslag skal tolkes på en restriktiv måte idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring.
- Unntak skal ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre de hensyn som anses legitime for unntak.
- Unntaksgrunner skal følge nærmere spesifiserte regler. Hensynet til fortløpende informasjon er avslagsgrunn, men informasjon om utslipp som er relevante for vern av miljøet, skal uansett offentliggjøres.
- Informasjon kan holdes tilbake hvis den øker faren for skade på sårbare miljøverdier, for eksempel informasjon om yngleplasser til sjeldne arter.

5.2.5 Et særlig offentlig ansvar for innsamling, spredning og tilrettelegging

Artikkel 5 pålegger konvensjonsstatene ulike generelle forpliktelser knyttet til det å samle inn og spre miljøinformasjon. I første rekke er disse knyttet til det offentlige, som tillegges et særlig ansvar for å ha, spre og tilrettelegge for informasjonsflyt. Konkret gjelder dette blant annet følgende plikter:

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

Forpliktelsene i artikkel 5 retter seg primært til myndighetene og fungerer derfor i mindre grad som rettighetsbestemmelser som direkte kan håndheves av borgerne.

5.2.6 Deltakelse i beslutningsprosesser

Artiklene 6, 7 og 8 inneholder bestemmelser om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser på miljøområdet. Med deltakelse menes muligheten til å påvirke avgjørelsene i enkeltsaker, utformingen av regler, og innholdet i planer, programmer og strategier.

6 stiller en rekke krav for å fremme åpen saksbehandling i enkeltsaker knyttet til visse, positivt angitte aktiviteter. Disse aktivitetene er listet i et eget vedlegg. En prosess som gjør det mulig å øve innflytelse på beslutningen, kjennetegnes blant annet ved:

- Informasjon om planlagt aktivitet tidlig i beslutningsprosessen.
- Klar beskjed om hvor og hvordan deltakelse kan skje.
- Tidsrammer som er slik at de gjør deltakelse mulig.
- Deltakelse på et tidlig tidspunkt når alternativer fortsatt er åpne.
- At synspunkter fra allmennheten blir behørig vurdert og tatt hensyn til.
- At allmennheten uten opphold informeres om resultatet.

Kravene til saksbehandlingen i artiklene 7 og 8 er mindre konkrete og absolutte enn det som følger av artikkel 6.

Artikkel 7 om deltakelse i forbindelse med planer, programmer og strategier vedrørende miljøet, stiller krav om å etablere egnede praktiske og/eller andre ordninger for å sikre allmennhetens deltakelse. Det stilles også tilsvarende generelle kvalitetskrav til prosessen som i artikkel 6, blant annet om rimelige tidsrammer, tidlig deltakelse og om at innspillene skal tas hensyn til.

Artikkel 8 om deltakelse ved utarbeidelsen av generelle, rettslig bindende regler, krever at statene arbeider for å fremme allmennhetens deltakelse under offentlige myndigheters utarbeidelse av generelle, rettslig bindende regler som har vesentlige miljøvirkninger, blant annet ved å offentliggjøre utkast til regler og gi allmennheten mulighet for å komme med kommentarer. I likhet med artiklene 6 og 7 gjennomsyres også denne bestemmelsen av at prosessen må tilrettelegges på måter som sikrer effektiv deltakelse og reell innflytelse på resultatet.

5.2.7 Klage og domstolsprøving

Artikkel 9 gir allmennheten en rett til å benytte seg av klage eller domstolsprøving dersom deres rettigheter etter artikkel 4 (rett til miljøinformasjon fra det offentlige) eller artikkel 6 (deltakelse i offentlige beslutningsprosesser) ikke er respektert. Videre skal det være mulig for allmennheten, gjennom forvaltningsklage eller ved søksmål for domstolene, å bestride handlinger og unnlatelser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter som er i strid med bestemmelsene i den nasjonale lovgivningen vedrørende miljø. Gjennomføringen av artikkel 9 er drøftet i kapittel 18.

5.3 EØS-regelverk

5.3.1 Oversikt

Flere direktiver og forordninger inneholder enkeltbestemmelser som har betydning for allmennhetens rett til miljøinformasjon. Mest sentralt og omfattende er Rådskonferansen 90/313/EØF om fri adgang til miljøinformasjon, heretter miljøinformasjonsdirektivet. Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av dette direktivet. I St.prp. nr. 100 (1991-92) ble det lagt til grunn at direktivet var oppfylt i norsk rett. Utvalgets gjennomgang konkluderer med at dette på flere punkter ikke var dekkende.

Århuskonvensjonen er blitt sterkt influert av det første miljøinformasjonsdirektivet. Blant annet fordi Århuskonvensjonen viste seg å gå lenger enn eksisterende EU-regelverk, har EU-kommisjonen lagt fram forslag til et nytt miljøinformasjonsdirektiv (KOM (2000) 42) til erstatning for det nåværende, samt forslag til direktiv som omhandler allmennhetens rett til deltagelse i beslutningsprosesser (KOM (2000) 839). Sistnevnte forslag er et samledirektiv med blant annet en rekke endringer i allerede eksisterende EU-regelverk. Begge disse direktivforslagene er nødvendige for å oppfylle EUs forpliktelser etter Århuskonvensjonens første og annen pilar. Det følger av dette at innholdet i de nevnte direktivene og Århuskonvensjonen i store trekk er det samme, selv om EUs regler av hensyn til rettssystemet i EU må bli mer detaljerte. Det er etter departementets mening fornuftig i denne forbindelse også å ta hensyn til de kommende direktivene slik de foreligger. Det vises for øvrig til at EU-kommisjonen også har under utarbeidelse et forslag til direktiv som blant

annet er en implementering av Århuskonvensjonens tredje pilar om tilgang til rettsmidler.

Etter at Miljøinformasjonsutvalget framla sin innstilling, er direktivet om strategiske miljøkonsekvensanalyser (SEA) vedtatt i EU, og dette vil om kort tid bli bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Dette reiser enkelte nye spørsmål som ikke har vært vurdert av utvalget. Etter departementets syn må direktivet vurderes i sammenheng med forslaget til miljøinformasjonslov.

Forholdet mellom direktivene og gjeldende norsk lovgivning behandles nærmere i forbindelse med de temaene hvor de har betydning. Nedenfor gis en kort oversikt over hovedinnholdet i direktivene.

5.3.2 Miljøinformasjonsdirektivet

Miljøinformasjonsdirektivet ble vedtatt i 1990 og er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Direktivet er tatt inn som vedlegg 2 til miljøinformasjonsutvalgets utredning (NOU 2001:2).

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

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

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

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

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

5.3.3 Forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv

Europakommisjonen la 29. juni 2000 fram et forslag til nytt Europaparlaments- og rådsdirektiv om allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. Direktivforslaget er tatt inn som vedlegg 3 til miljøinformasjonsutvalgets utredning (NOU 2001:2). Forslaget er ment å ta høyde for kravene i Århuskonvensjonen artiklene 4 og 5 (konvensjonens første pilar). Ved utformingen av forslaget er det også sett hen til erfaringene med det opprinnelige direktivet, og det er særlig tatt hensyn til å tilpasse direktivet til utviklingen innen informasjonsteknologien. Direktivet går på flere punkter lenger enn det eksisterende direktivet. Det har også bestemmelser som gir mer omfattende plikter enn Århuskonvensjonen. Forslaget innebærer en utvidelse av hvilke organer som skal anses som offentlig myndighet, en videre definisjon av hva som anses som miljøopplysninger, en innstramning av tidsfrister og en innsnevring av de unntak som kan gjøres gjeldende for rettighetene som etableres. Forslaget har også

bestemmelser som tar sikte på at medlemslandene skal ha en aktiv informasjonsplikt.

Direktivet skal vedtas av Europaparlamentet og Rådet og er ennå ikke ferdigforhandlet. Utvalget har derfor ikke lagt direktivforslaget til grunn som en absolutt premiss for arbeidet på samme måte som de andre internasjonale regelverkene. Det er imidlertid tatt høyde for de fleste forslagene slik de framkom i kommisjonens forslag. Det er ennå ikke oppnådd enighet om direktivets endelige utforming. Bakgrunnen for dette er blant annet at EU-parlamentet, i motsetning til Rådet, ønsker mer detaljerte regler, og å skjerpe forpliktelsene ytterligere i forhold til Århuskonvensjonen. Forhandlinger har startet, men det er usikkert når vedtakelse vil kunne skje.

5.3.4 Forslag til direktiv om deltakelse i beslutningsprosesser

Kommisjonen la 18. januar 2001 fram forslag til Europaparlaments- og rådsdirektiv som skal sikre offentlig deltakelse i utarbeidelsen av miljørelaterte planer og programmer, i konsekvensutredninger, og i beslutninger om å tillate forurensende virksomhet (KOM (2000) 839). Forslaget skal sikre at EUs lovgivning er i tråd med forpliktelsene som følger av den såkalte andre pilar i Århuskonvensjonen.

Forslaget fastsetter for det første bestemmelser om at allmennheten skal gis rett til å delta i utarbeidelse av planer etter en rekke direktiver på miljøområdet. Deltakelsen skal innebære at informasjon om planlagte planer og programmer gjøres tilgjengelig (for eksempel avfallsplaner), at det gis mulighet til å komme med innspill, og at det framgår i planen/programmet hvordan innspillene er tatt hensyn til.

Videre inneholder forslaget en revisjon av Rådsdirektiv 85/337/EØF om vurdering av miljøkonsekvenser av visse offentlige og private prosjekter (EIA-direktivet) for å sikre allmennhetens mulighet til å få informasjon om og til å delta i miljøutredningene av tiltak som omfattes av direktivet. Direktivet er en del av EØS-avtalen. Blant annet gis en presisering og utvidelse av begrepene «allmennheten» og «den berørte allmennheten». Offentlige myndigheter pålegges plikter for å sikre allmennhetens rett til deltakelse og til informasjon om miljøutredninger. Direktivforslaget regulerer også retten for en nabostat og dets borgere til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utbyggingstillatelser, og gir regler om allmennhetens tilgang på rettsmidler for å bestride lovligheten av beslutninger.

Endelig inneholder forslaget presiseringer og tilføyelser til Rådsdirektiv 96/61/EF om integrert forebyggelse og beskyttelse mot forurensning (IPPC-direktivet). Direktivet er en del av EØS-avtalen. Direktivet fastsetter at alle forurensende utslipp til luft, vann og jord fra en og samme virksomhet skal reguleres i en felles tillatelse. Forslag til endringer i direktivet skal sikre allmennhetens mulighet til å få informasjon om og delta i miljøutredningene av tiltak som omfattes av direktivet. Blant annet skal flere typer endringer i utslippstillatelser anses som så vesentlige at de omfattes av reglene om beslutningsdeltakelse, det skal gis en presisering og utvidelse av begrepene «allmennheten» og «den berørte allmennheten», myndighetene skal gjøre informasjon om fattede vedtak tilgjengelig for allmennheten, det skal gis utvidet informasjon til andre land ved grenseoverskridende forurensning, og den berørte allmennhe-

tens tilgang på rettsmidler for å bestride lovligheten av beslutninger skal styrkes.

Forslaget er fremdeles til behandling i Rådet og Europaparlamentet.

5.3.5 Direktivet om miljøkonsekvensutredning av enkelte planer og programmer

Europaparlamentets og Rådets direktiv om miljøkonsekvensutredning av enkelte planer og programmer (2001/42/EF) ble vedtatt i EU 27. juni 2001. Formålet med direktivet er å sikre høy grad av miljøbeskyttelse og å bidra til at miljøkonsekvenser blir integrert i forberedelse og i vedtak av planer og programmer. Frist for å gjennomføre direktivet i nasjonal rett er 21. juli 2004. Direktivet ventes innlemmet i EØS-avtalen i nærmeste framtid.

Direktivet skal legges til grunn ved utarbeiding av nye planer og programmer, og ved revisjon av eksisterende dersom disse kan ha vesentlige miljøkonsekvenser. En plan eller et program omfattes av direktivet dersom planen eller programmet skal utarbeides eller vedtas av offentlige myndigheter, og er pålagt utarbeidet gjennom lov eller administrative bestemmelser.

Det er på det rene at direktivets begrep «planer» rekker lenger enn arealplaner etter plan- og bygningsloven, og et stykke på vei omfatter planer og programmer på overordnet eller strategisk plan innenfor forskjellige politikkområder. Direktivet gjelder planer og programmer innen jordbruk, skogbruk, fiske, energi, industri, transport, avfallshåndtering, vannressursforvaltning, telekommunikasjon, turisme og arealplanlegging dersom disse legger føringer for senere beslutninger om utbygging av tiltakstyper som forekommer på listene i EUs direktiv 85/337/EØF om miljøkonsekvensutredning av enkelttiltak, med endringsdirektiv 97/11/EF, vedlegg I eller II. Direktivet omfatter en rekke utbyggingstiltak, herunder industri- og næringstiltak, infrastrukturbygging, energitiltak og tiltak innen landbruk og havbruk. Direktivet omfatter også planer og programmer som kan ha grenseoverskridende virkninger. Andre medlemsland gis i den sammenheng rett til å delta i konsekvensutredningsprosessen.

Ifølge direktivet skal ansvarlig myndighet utarbeide utredninger om planens eller programmets konsekvenser for miljøet. Direktivet stiller også krav til innhold i utredningene, til samarbeid med miljøvernmyndighetene, og til medvirkning fra offentligheten. Det stilles krav til offentliggjøring og begrunnelse av vedtak, og til overvåking av vedtatte planer og programmer. Utredningene skal blant annet omfatte beskrivelse av planen, mulige konsekvenser for miljøet, forslag til avbøtende tiltak, beskrivelse av alternativer og begrunnelse for valg av alternativ, samt en vurdering av hvordan man kan overvåke de faktiske miljøvirkningene av planen. «Miljø» er gitt en vid definisjon og omfatter blant annet biologisk mangfold, befolkningens helse og kulturminner.

6 Begrunnelse for retten til miljøinformasjon

Tilgang på informasjon har en egenverdi i et åpent, demokratisk samfunn. Særlig gjelder dette informasjon om forhold som er av grunnleggende betydning for den enkelte, for den enkeltes etterkommere og for livsbetingelsene lokalt og globalt. Miljøinformasjon kan ofte være av denne karakter. Spørsmål om miljøinformasjon angår derfor *grunnleggende verdier*. Det kan ofte handle om forhold som har direkte betydning for natur og miljø og for menneskers liv og helse. Miljøinformasjon handler grunnleggende sett om muligheten til å ta ansvar for eget liv, om å kunne ta personlig ansvar for verdier man setter høyt, og for eget bidrag til utviklingen i det samfunnet en lever i. For samfunnet handler det om å respektere disse verdiene og gi allmennheten demokratiske muligheter for å fremme dem og påvirke beslutninger som bestemmer samfunnsutviklingen. Det er diskutert om rett til miljøinformasjon er å betrakte som en ny menneskerettighet, eventuelt som et iboende aspekt ved allerede grunnfestede menneskerettigheter slik som retten til liv og helse, familieliv eller yringsfrihet. Det er uten tvil mange som vil mene at det å få informasjon om forhold som er av direkte betydning for egen helse og livsmiljø, er verdier med samme krav på beskyttelse som de beslektede menneskerettighetene.

Behovet for informasjon som setter den enkelte i stand til *å beskytte seg eller sin familie mot skadevirkninger*, for eksempel mot de produkter man omgir seg med eller faktorer i nærmiljøet, øker i takt med kunnskapen om stadig flere sammenhenger mellom produkter og helseskader, og mellom miljøkvalitet og helse. Man vil ha kunnskap om faktorer man omgis av til daglig, produktenes innhold, for eksempel om plastleken til treåringen eller bilvoksen inneholder hormonhermende kjemikalier, om familiens sengetøy inneholder allergifremkallende stoffer, om luftkvaliteten i nærmiljøet blir bedre eller verre, om avfallsforbrenningsanlegget slipper ut dioksiner osv. Fordi dette kan handle om kompliserte sammenhenger og forklaringer, er informasjonens rolle ikke sjelden også å rydde opp i unødig usikkerhet og forvirring.

Sikring av *det biologiske mangfoldet* eller *lokale miljøkvaliteter* er avhengig av tilgang til relevant informasjon om blant annet forekomster og status. Dette gjelder alt fra lokale forekomster av sjeldne arter til bevaring av «hundremeterskoger» og grønne lunger.

Miljøinformasjonsutvalget trekker også fram at *det forplikter å bruke av en fellesarv*. Den som utnytter naturressursene, forurensar eller på annen måte påvirker naturmiljøet, bruker av goder som tilhører befolkningen i fellesskap. I forlengelsen av dette må fellesskapet kunne kreve at den får vite i hvilken grad miljøet blir påvirket.

Sikring av *lokale eller nasjonale kulturminner* er også avhengig av at allmennheten får tilgang til nødvendig og relevant informasjon. Dette kan være av stor betydning, ikke minst lokalt, og kan gjelde alt fra helleristninger til gamle bevaringsverdige trehus.

Tilgang til miljøinformasjon er en *forutsetning for deltakelse i beslutningsprosesser*, og rettigheter om tilgang til informasjon og deltakelse henger derfor nært sammen. De prosessuelle rettighetene er igjen nært knyttet til retten til

en viss miljøkvalitet, som er slått fast blant annet i Grunnloven. Miljøinformasjon som *virkemiddel i miljøvernpolitikken* har derfor stor betydning for den enkelte og for miljøet. Dette blir stadig viktigere ettersom dagens miljøproblemer er nært forbundet med det alminnelige forbruks- og produksjonsmønsteret i samfunnet som helhet.

De hensynene som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet i forvaltningen - *demokratihensynet, demokratisk kontroll med forvaltningen, og tillit til offentlige avgjørelser* - gjør seg gjeldende med styrke også for miljøinformasjon.

Når det gjelder retten til miljøinformasjon, er disse hensynene generelt gyldige utover offentlig sektor. Allmennheten og den enkelte har en rolle også i kontrollen med næringslivet, både gjennom direkte påvirkning og gjennom markedsmakt. Miljøbevisste samfunnsaktører, forbrukere, investorer, låneyttere og andre stiller krav om miljøinformasjon før de gjør sine valg. Kunnskaper om produktene er viktige for den enkelte, blant annet for vurderingen av om han i det hele tatt vil gjøre bruk av produktet eller støtte produktet gjennom kjøp av det. Da kan man ønske å vite hva produktet inneholder, hvordan det er produsert, hvor det kommer fra, og hvordan det skal håndteres som avfall. I tillegg vil kunnskap om produsenten og produksjonsmåte være viktig. Fra en økonomisk teoretisk synsvinkel kan miljøulempen knyttet til en virksomhet eller et produkt ses som en kostnad som må regnes med ved vurderingen av en investerings lønnsomhet eller pris. Tilgang til informasjon som setter den enkelte i stand til å handle til den pris som er riktig, utgjør i denne sammenheng en forutsetning for et godt fungerende marked.

Økt åpenhet om miljøforhold kan også gi offentlig og privat virksomhet og næringsdrift økt tillit og legitimitet. Åpenhet om miljøaspekter ved egen drift kan bidra til å dempe ubegrunnet frykt og usikkerhet, skape større aksept for beslutninger, og synliggjøre positive miljøtiltak.

7 Behovet for styrket lovgivning

7.1 Behovet for en reell styrking av retten til miljøinformasjon i lovverket

De politiske tendensene som er beskrevet i kapittel 2, har påvirket synet på miljøinformasjon også i Norge, og medført en utvikling i rettstilstanden. De hensynene som begrunner retten til miljøinformasjon, står trolig sterkere i den politiske debatten og i allmennhetens bevissthet nå enn tidligere. Miljøorganisasjonene har gjennom krav om innsyn bidratt til å belyse svakheter i praksis på enkelte områder. Grunnloven § 110 b og Århuskonvensjonen stiller krav til norsk rett som den i dag ikke oppfyller.

Det er etter Miljøverndepartementets syn behov for en klarere operasjonalisering av grunnlovsbestemmelsen i § 110 b annet ledd om miljøinformasjon. De kravene Grunnloven stiller på dette området, er ikke tilfredsstillende dekket av gjeldende rett, og det er på noen områder klare mangler. Grunnlovsbestemmelsen kan i en viss utstrekning utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag, men er ikke forutsatt å være det eneste rettsgrunnlaget, og inneholder derfor en klar forpliktelse for statens myndigheter til å nedfelle dens «Grundsætninger» i et mer operasjonelt lovverk.

Det er også avdekket behov for endringer i norsk regelverk for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen.

Miljøinformasjonsdirektivet er en del av EØS-avtalen og har hittil vært ansett for å være gjennomført gjennom eksisterende lovgivning. Miljøinformasjonsutvalget har imidlertid kommet til at direktivet på flere punkter ikke er tilfredsstillende gjennomført i norsk rett. Departementet slutter seg til denne vurderingen. Utvalget har også tatt i betraktning EU-kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv. Det er departementets vurdering at det nye direktivet medfører ytterligere behov for styrking av regelverket og endring av norsk rett. Det vises for øvrig til de tematiske drøftelsene og kommentarene til de enkelte bestemmelsene.

Århuskonvensjonen artikkel 3 nr. 1 forplikter partene til å «treffe de nødvendige lovgivningstiltak, reguleringsstiltak og andre tiltak, (...), samt passende håndhevingstiltak for å etablere og opprettholde en klar, åpen og konsekvent ramme for gjennomføringen av bestemmelsene i denne konvensjonen». Det vises for øvrig til de tematiske drøftelsene og kommentarene til de enkelte bestemmelsene.

7.1.1 Kort om svakheter ved gjeldende rett

Sammenlignet med andre land, blant dem nåværende og kommende parter til Århuskonvensjonen, er Norge langt framme med hensyn til å gi borgerne *innsyn og rettigheter i offentlig saksbehandling*. Norsk forvaltning bygger på et alminnelig offentlighetsprinsipp og lovfestede krav til behandlingsmåten i forvaltningssaker. Disse prinsippene må tilpasses ny utvikling slik som ny teknologi eller krav om økt åpenhet i forvaltningen. Det siste er blant annet framleg-

gelse av en stortingsmelding om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (St.meld. nr. 32 (1997-98)), endringer i forvaltningsloven (Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) Om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover, og nedsettelsen av Offentlighetslovutvalget.

Før Miljøinformasjonsutvalget var det ikke foretatt noen systematisk vurdering av hvordan dette regelverket, som er generelt utformet, ivaretar hensynet til miljøinformasjon, hvor det kan være særlige behov eller hensyn, og hvor de internasjonale forpliktelsene kan ha elementer som bryter med vår systematikk og begrepsbruk. Som resultat av sin gjennomgang har utvalget pekt på flere mangler i gjeldende rett på dette området. En svakhet med dagens regler er at innsyn er knyttet til dokumenter, at deltakelse i beslutningsprosesser er knyttet opp mot formelle vedtak (enkeltvedtak og forskrifter), og at rettigheter i enkeltsaker forutsetter partsinteresse etter forvaltningslovens definisjon. Det siste kan innebære at for eksempel enkeltpersoner med ren miljøinteresse kan falle utenfor. Regler som skal presisere og utfylle gjeldende lovregler, må nedfelles i lov.

Innenfor privat sektor gjelder ingen alminnelig offentlighetslovgivning eller saksbehandlingslov. Allmennhetens tilgang til miljøinformasjon kan her ikke hvile på noe generelt utgangspunkt i lovverket. Lovverket mangler generelle rettigheter for allmennheten som klargjør både selve retten til å kreve opplysninger fra private, men også hvilke opplysninger man har krav på, og hvordan krav om opplysninger skal behandles av den som får forespørselen. Utvalget har pekt på manglene her og foreslår regler som gir borgerne nye rettigheter. Plikter som pålegges private, krever hjemmel i formell lov.

Departementet vil også peke på at skal retten til miljøinformasjon bli oppfylt i praksis, må rettigheter kunne gjøres gjeldende overfor flere aktører i samfunnet. Det er derfor også behov for en viss fordeling av roller og ansvarsplassering innenfor de enkelte områder av retten, for eksempel mellom offentlig og privat sektor, eller mellom ulike private aktører. I den grad ny fordeling av plikter og rettigheter berører gjeldende lovverk, krever endringer lovs form.

Som det framgår, krever forbedringer i gjeldende rett i stor grad lovfesting. Innføring av nye lovregler reiser spørsmålet om forholdet til resten av lovverket, herunder plassering av nye lovbestemmelser, og i forlengelsen av dette, spørsmålet om en egen lov om miljøinformasjon.

7.2 Spørsmålet om en egen lov om miljøinformasjon

7.2.1 Gjeldende rett

Det finnes ikke fra før noen felles regler om miljøinformasjon i lovverket. På det offentligrettslige området hviler retten til innsyn og deltakelse i dag på det generelle lovverket om offentlighet og saksbehandling i offentlighetsloven og forvaltningsloven. Videre er den alminnelige areallovgivningen i plan- og bygningsloven viktig gjennom regelverket om konsekvensutredninger og planprosesser. Svært mange og viktige beslutninger av betydning for miljøet berører arealbruk. Et regjeringsoppnevnt utvalg (Planlovutvalget) er i ferd med å gjennomgå planlovgivningen med sikte på forbedringer, herunder ivaretagelsen av miljøhensyn. Utvalget avga 31. januar 2001 en første delinnstilling

(NOU 2001:7), og arbeidet skal være slutført innen utgangen av 2002. Planlovutvalgets arbeid vil få betydning også for retten til miljøinformasjon. Utvalget har et meget bredt mandat som omfatter blant annet regelverket om konsekvensutredninger og beslutningssystemet om arealutnyttelse i planlegging og enkeltsaker. Utvalget tar i betraktning EUs nye direktiv om miljøinformasjon i planer og programmer (2001/42/EC). Forholdet til planlovgivningen omtales for øvrig i kapittel 15 om deltakelse i beslutningsprosesser.

Miljøinformasjonsutvalget har funnet fram til en rekke enkeltbestemmelser i ulike lovverk som har betydning for miljøinformasjon. En av de bestemmelsene utvalget har festet seg ved, er § 3-3 fjerde ledd i lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) som krever at regnskapspliktig virksomhet redegjør for miljøopplysninger i årsberetningen. For øvrig har miljølovgivningen særskilte bestemmelser om miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser. Dette gjelder for eksempel genteknologiloven (lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer) som har regler om konsekvensutredninger, høring og offentlighet, forurensningsloven (lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall) som har regler om saksbehandlingen i konsesjonssaker og om konsekvensutredninger, og vassdragsloven (lov av 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene) som har regler om miljøinformasjon i beslutningsprosesser. Som det framgår av Miljøinformasjonsutvalgets mandat, er bestemmelser av betydning for miljøinformasjon berørt i en rekke lover, men ikke på noen systematisk og helhetlig måte. Dette gjør det vanskelig for den enkelte å danne seg et samlet bilde av hvilke rettigheter en har.

7.2.2 Miljøinformasjonsutvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget har nøye diskutert hvordan man best kan inkorporere i lovverket de nye bestemmelsene utvalget foreslår.

Utvalget peker først på de generelle, lovtekniske hensynene som må iakttas ved valg av lovstruktur, som anbefalt blant annet i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket. Hensynet til å sikre at reglene blir lettest mulig tilgjengelige for målgruppene er sentralt. Videre må målet for strukturen i lovverket være at man skal finne de relevante lovtekstene mest mulig samlet når man søker informasjon om et rettsproblem.

Rett til miljøinformasjon fra *offentlige og private virksomheter* gir rettigheter for enhver. Utvalget mener dette taler for at reglene plasseres i en lov som gir rettigheter for allmennheten. Offentlighetsloven er eksempel på en slik lov. Plikten til å gi miljøopplysninger etter utvalgets forslag påligger imidlertid både virksomheter innenfor offentlig og privat sektor, og den rekker lenger enn dagens offentlighetslov som er en lov om offentlige organer. Offentlighetsloven måtte i så tilfelle utvides til også å omfatte private virksomheter, noe som ville gitt loven en annen karakter. En slik løsning finner utvalget lite naturlig. Utvalget har også vurdert om reglene om private kunne plasseres i regnskapsloven, men vil ikke anbefale dette alternativet.

I forhold til *offentlige organer* mener utvalget prinsipielt at hensynet til brukerne av offentlig informasjon og hensynet til forvaltningens koordinering av åpenhet og innsyn, tilsier at alle bestemmelser om offentlighet bør samles i offentlighetsloven. På denne måten vil offentlighetsprinsippet klart framstå

som et overordnet prinsipp for norsk forvaltning, og det vil være langt lettere for den enkelte borger å bruke sin innsynsrett. Utvalget peker imidlertid på at slik rettssituasjonen er pr. i dag, skiller offentlighetsloven og utvalgets lovforslag om rett til miljøinformasjon hos offentlige organer seg fra hverandre på flere vesentlige punkter. Det gjelder både hvem som har plikt til å gi informasjon, hvilken informasjon som er omfattet av innsynsretten og de nærmere unntaksreglene. Disse reglene er foreslått blant annet for å oppfylle de internasjonale forpliktelsene i direktivene og Århuskonvensjonen. Reglene om miljøinformasjon er altså ikke uten videre i samsvar med offentlighetslovens generelle avgrensning og begrepsbruk. Dette gjør det mindre hensiktsmessig å plassere reglene om retten til miljøopplysninger i offentlighetsloven.

På bakgrunn av utvalgets syn om at reglene om rett til miljøinformasjon fra virksomhet bør stå samlet, mener utvalget det er naturlig at også reglene om offentlige organer plasseres sammen med disse, slik at reglene om allmennhetens rett til miljøinformasjon går fram av samme lov. Utvalgets medlem Lindahl mener at spørsmålet om å samle hele rammeverket for offentlighetsprinsippet i én og samme lov, bør reises på nytt etter at offentlighetslovutvalget har avsluttet sitt arbeid. Offentlighetsutvalget utreder for tiden spørsmål om endringer i offentlighetsloven.

For miljøinformasjon om *produkter* peker utvalget på den nære sammenhengen mellom produktkontrollovens krav til produsenter og importører om å ha kunnskap om miljø- og helsepåvirkningene av sine produkter, og den foreslåtte plikten til å gi opplysninger om dette på forespørsel. Dette gjør det etter utvalgets oppfatning naturlig å ta inn bestemmelsene om miljøinformasjon fra private i tilknytning til aktsomhetsplikten i produktkontrollloven. Rett til miljøinformasjon følger også av loven for øvrig. Et mindretall i utvalget, representantene Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth, mener at alle bestemmelser som gjelder produkter, bør overføres til produktkontrollloven.

Utvalgets flertall mener videre at forslaget til bestemmelse om offentlige myndigheters plikt til å opplyse om *miljøtilstanden*, bør inntas i en lov om retten til miljøopplysninger.

Utvalget peker på at det finnes en lang rekke regler om allmennhetens rett til å delta i *offentlige beslutningsprosesser*. Dette gjelder særlig offentlige beslutningsprosesser omkring enkeltvedtak. Disse er alle plassert i de sektorlovene som regulerer de ulike beslutningene som skal tas. Ett unntak fra dette er reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Etter utvalgets oppfatning hadde det vært et godt alternativ å ta inn regler om allmennhetens rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser om enkeltvedtak i en lov om miljøinformasjon dersom det ikke allerede fantes en rekke slike særlige regler i sektorlovgivningen. Men utvalget har ikke vurdert det som formålstjenlig å gå inn for å endre hele nåværende systematikk. Når det gjelder utvalgets forslag om rett til å delta ved utarbeidelsen av regelverk, planer og programmer, går dette på tvers av tema, og ingen sektorlov peker seg naturlig ut. Utvalget har derfor foreslått å plassere dette temaet i miljøinformasjonsloven.

Utvalget er på denne bakgrunn kommet til at det bør fremmes en egen lov om retten til miljøopplysninger med de nevnte elementene, og mener en egen lov med en egen tittel vil synliggjøre allmennhetens rettigheter på en bedre måte enn ved at reglene blir satt inn i andre regelverk under andre overskrif-

ter. Som vist mener utvalget også at flere vesentlige elementer i loven ikke naturlig hører inn under noen nåværende lov, fordi de enten er nye regler som dekker mangler ved eksisterende lovverk, eller er av generell natur.

Utvalget har i tillegg til forslaget om ny lov foreslått endringer i produktkontrolloven, plan- og bygningsloven, genteknologiloven og offentlighetsloven. Disse omtales under de temaene der de er aktuelle.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene er positive til en ny lov, og uttalelsene slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag til å samle rettigheter og plikter i en ny samlet lov, i tillegg til enkelte endringer i eksisterende lover. *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Presseforbund* har i sin uttalelse framhevet ønsket om en samlet offentlighetslov i Norge på sikt, men slutter seg til utvalgets forslag om en samlet miljøinformasjonslov. *Finansdepartementet* stiller seg tvilende til behovet for en egen lov, jf. uttalelser fra *Finansdepartementet* sitert i kapittel 3.5.

Næringslivets Handelsorganisasjon (NHO) er spesielt opptatt av løsningen for produkter, og støtter mindretallets forslag om å flytte alle bestemmelser om produkter inn i produktkontrolloven, jf. uttalelsen fra *NHO* som er sitert i kapittel 13.6.

7.2.4 Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementet slutter seg til de vurderingene utvalget har gjort når det gjelder behovet for en egen lov, og vil i tillegg særlig trekke fram følgende: Det er en tematisk indre sammenheng i temaene om miljøinformasjon, både i hovedreglene om tilgang og deltakelse, og i anvendelsen av unntaksregler. Slike fellesspørsmål som gjelder miljøinformasjon til forskjell fra annen informasjon, bør løses mest mulig under ett og framstå samlet. Som utvalget påpeker er det behov for å tette hull i lovgivningen og innføre nye regler og rettigheter som ikke naturlig hører inn i noe eksisterende lovverk, særlig rettigheter overfor private aktører og produkter. Reglene om deltakelse er av generell natur, rekker lenger enn plan- og bygningslovens system, og ingen spesiell lov peker seg ut. Departementet er også opptatt av det pedagogiske i at allmennheten kan finne hovedreglene på ett sted. Århuskonvensjonen legger stor vekt på at borgerne ikke bare må gis formelle rettigheter, men også settes i stand til å ivareta dem ved at myndighetene legger til rette gjennom blant annet opplæring og lett tilgjengelig informasjon om hvilke rettigheter man har. Enkel tilgang til informasjon om retten til miljøinformasjon er et grunnleggende element som i seg selv taler for en samlet lov. Departementet legger også en viss vekt på lovverkets funksjon som verdibærer og signal, både innad og utad. I en fase hvor alle land strever med å konkretisere forpliktelsene i Århuskonvensjonen, er en miljøinformasjonslov et synlig og konkret uttrykk for at forpliktelsene tas på alvor, og kanskje også et bidrag til hvordan andre lands lovgivere kan løse de samme spørsmålene.

Departementet foreslår derfor at det vedtas en egen lov om miljøinformasjon. Det er et viktig første skritt for å styrke retten til miljøinformasjon i Norge. En egen lov som samler de sentrale bestemmelser og hensyn vil lette tilgjengeligheten for allmennheten, styrke og klargjøre retten til miljøinformasjon, gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser i nasjonal rett på en tydelig måte, og operasjonalisere retten til miljøinformasjon etter Grunnloven

§ 110 b. En samlet lov vil gi et klart uttrykk for hvilken vekt hensynet til miljøinformasjon skal ha innad i det norske rettssystemet, og styrke offentlighetsprinsippet på et område hvor dette står særlig sterkt. Den vil også gjøre Norges holdning tydelig og synlig i forhold til andre land og i det internasjonale samarbeidet under Århuskonvensjonen.

Når det gjelder forankring av reglene om miljøinformasjon om produkter, har utvalgets *flertall* foreslått en delt løsning hvor regler om produktinformasjon inngår både i miljøinformasjonsloven og i produktkontrolloven. Dette forslaget innebærer at miljøinformasjonsloven inneholder de alminnelige reglene om produktopplysninger fra virksomheter og fra offentlige organer, samt felles regler om unntak og saksbehandling, og at reglene om miljøinformasjon om helse- og miljøfarlige produkter fra produsenter, importører og omsetningskjeden fram til og med bruker, reguleres i produktkontrolloven.

Et *mindretall* i utvalget mener prinsipielt at reglene om miljøinformasjon om produkter bare bør stå i produktkontrolloven, og har også fremmet et særforslag om flere endringer i produktkontrolloven som skal bidra til dette.

Departementet mener for det første at tilgang til miljøinformasjon om produkter er et helt sentralt element i retten til miljøinformasjon og derfor også et naturlig element i loven om miljøinformasjon. Departementet kan derfor ikke gå inn for at alle bestemmelser om produkter skal tas ut av miljøinformasjonsloven og flyttes over i produktkontrolloven. Konsekvensen av en slik løsning ville være at allmennheten ikke fikk rett til å få informasjon om produkter i sin alminnelighet. Plassering av produktbestemmelsene er med andre ord ikke bare et lovstrukturelt spørsmål. Grunnen til det er at reglene i produktkontrolloven ikke har et like generelt virkeområde som miljøinformasjonsloven. Produktkontrolloven er riktignok den mest generelle loven om helse- og miljøfarlige produkter, men er ikke noen generell lov for alle slags produkter. Produktkontrolloven gjelder produkter som på grunn av sitt innhold eller sine egenskaper kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse. Loven har til formål å beskytte helse og miljø mot skader. Produktkontrolloven egner seg derfor ikke som hjemmelsgrunnlag for generelle rettigheter knyttet til produkter i sin alminnelighet.

Departementet har derimot ikke noe imot at regler om produktinformasjon tas inn både i miljøinformasjonsloven og i produktkontrolloven. Tvert imot vurderes en todelt løsning i dette tilfellet som det mest dekkende. Departementet slutter seg derfor til prinsippet om en todelt løsning som foreslått av utvalgets flertall, og viderefører en todeling i sitt lovforslag. Departementet har imidlertid sett behov for å gjøre utvalgets ansats til et regelsett i produktkontrolloven mer helhetlig. Flertallets forslag om regler i produktkontrolloven var bare rettet mot næringsvirksomhet og brukere, mens departementet også foreslår å inkludere miljøinformasjon om produkter hos offentlige organer. Departementet har dessuten bygd videre på elementer i mindretallets forslag. Med dette oppnås at retten til miljøinformasjon som *spesifikt* gjelder *produkter* som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i produktkontrolloven § 1, samlet reguleres i produktkontrolloven, enten denne informasjonen foreligger hos næringslivet eller offentlige organer. Løsningen drøftes nærmere i kapittel 13 om produkter, som også redegjør nærmere for hva man etter dette har rett til etter de respektive lovene. Departementet

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

mener dette gir en god samlet løsning for de helse- og miljøfarlige produktene, og samtidig beholder man miljøinformasjonsloven som det generelle hjemmelsgrunnlaget og basis for rett til miljøinformasjon om produkter som ikke er omfattet av produktkontrollloven.

8 Lovens formål og rekkevidde

8.1 Generelt om lovens hovedinnretning og målsetting

Miljøverndepartementet slutter seg til utvalgets forslag til hovedinnretning og avgrensning av den nye loven, som beskrives i det følgende.

Utvalget har for det første foreslått en lov som har generell adresse til allmennheten. Loven gir rettigheter til *allmennheten*, noe som inkluderer profesjonelle, organisasjoner, interessegrupper, forbrukere og miljøinteresserte enkeltpersoner. Den gir ikke spesielle rettigheter til noen berørt del av allmennheten og differensierer heller ikke mellom profesjonelle og private eller andre grupperinger. Departementet vil bemerke at det kan være grunner til å differensiere mellom ulike gruppers interesser, forutsetninger og informasjonsbehov, men mener det viktigste på dette tidspunktet likevel er å lovfeste gode, generelle utgangspunkter. Det er imidlertid rimelig at plikter og rettigheter i noen grad differensieres etter hvem som er avsender og mottaker av informasjonen.

Utvalget foreslår for det andre en lov som i all hovedsak inneholder regler om rett til å få informasjon på forespørsel, dvs. en *passiv informasjonsplikt*, og som ikke i særlig grad berører den aktive informasjonsplikten (informasjon som gis uavhengig av oppfordring). Utvalget har heller ikke drøftet spørsmål knyttet til aktiv informasjonsplikt på generell basis. Mer aktiv informasjon er særlig etterspurt i forhold til produkter, for eksempel innholdsdeklarasjoner eller merking på produkter, bedre informasjon i salgsleddet og lignende. Departementet mener miljøinformasjonslovens regler vil kunne ivareta etterspørselen etter informasjon et godt stykke på vei. Dersom man skulle ønske å utvikle mer aktive informasjonsplikter, ville det kreve grundig utredning av samlet virkemiddelbruk, blant annet hvilken handlefrihet man har nasjonalt uten å komme i konflikt med det internasjonale handelsregelverket, og forholdet mellom nasjonal og internasjonal regulering mer generelt. På dette tidspunkt er det derfor et stykke fram til at disse spørsmålene er modne for lovregulering.

Miljøinformasjonsutvalget har drøftet miljøinformasjon i markedsføring og i kriser, men ikke foreslått endringer i lovverket vedrørende dette. Det blir heller ikke fremmet forslag om dette fra Miljøverndepartementets side. Det vises til kapittel 10.7 og 13.10.

Det framgår ellers av lovens form og innhold at den ikke tar mål av seg til å samle de enkeltregler om miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser som finnes i andre lovverk, og flytte dem sammen i en felles lov. Det vises ellers til den overordnede diskusjonen av lovstruktur i kapittel 7. Målsettingen med loven er å nedfelle *grunnleggende og alminnelige rettigheter og plikter på et overordnet og generelt nivå*, og slik gi et samlet bilde og holdepunkt for allmennhetens utøvelse av sin rett. Om forholdet mellom miljøinformasjonsloven og andre lover vises til kapittel 9.1. Loven bidrar også til å klargjøre og plassere ansvar for ulike typer miljøinformasjon. Det offentlige er tillagt et

særlig ansvar for å ha og formidle informasjon om miljøforhold og om miljøtilstanden på et overordnet nivå. Når det gjelder miljøinformasjon i virksomheter, er offentlig og privat virksomhet behandlet på samme måte. Krav om å få informasjon om produkter skal kunne rettes både til private og offentlige aktører. Når det gjelder farlige produkter, er produsenter, importører og andre markedsledd tillagt et særlig ansvar etter produktkontrollloven.

Miljøverndepartementet har i sitt arbeid med lovproposisjonen lagt vekt på at ivaretagelse av informasjonsrettigheter er et kontinuerlig utviklingsarbeid, og at loven må ha dynamiske elementer og kunne utvikles med erfaring. Departementet ser i denne sammenheng etableringen av en sentral klagenemnd som et viktig element i utviklingen og har foreslått egne regler om en klagenemnd som skal behandle klager over private virksomheters avslag på krav om miljøinformasjon. Det er også tatt inn en hjemmel for å kunne gi utdypende eller presiserende regler i forskrift ved behov, blant annet kan det vise seg nødvendig for implementering av kommende regelverk gjennom EØS-avtalen.

Flere høringsinstanser har på ulike punkter hatt innvendinger mot at loven er uklar, vanskelig å anvende eller innfører nye grensedragninger og begreper som ikke samsvarer med vanlig oppfatning eller andre deler av rettsystemet. *Justisdepartementet* uttaler generelt at det etter deres syn er nødvendig med en grundig gjennomgåelse av utformingen av og strukturen i lovforslaget før en proposisjon kan fremmes. Miljøverndepartementet finner at dette er vektige innvendinger mot en lov som retter seg til en bred allmennhet og som skal klargjøre og styrke allmennhetens rettigheter og plikter. Miljøverndepartementet har derfor foretatt en videre bearbeiding av lovteksten med særlig sikte på å få til klarere struktur og klarere avgrensede begreper.

8.2 Spørsmålet om en egen formålsbestemmelse i loven

8.2.1 Formålsbestemmelsens funksjon

Utvalget har foreslått å ha en egen formålsbestemmelse i loven. Miljøverndepartementet slutter seg til dette. Det er vanskelig å utforme rettigheter og plikter i stor detalj, og lovens innhold vil utfylles og presiseres gjennom bruk. Departementet mener det da er spesielt viktig at formålet med loven framgår i en innledende bestemmelse som kan gi veiledning ved tolkningen av loven. En formålsbestemmelse har også en pedagogisk funksjon som er viktig i en lov som retter seg til allmennheten.

8.2.2 Formålsbestemmelsens innhold

8.2.2.1 Århuskonvensjonen og direktivene

Ved utformingen av formålsbestemmelsen i loven er man ikke strengt bundet til ordlyden i direktivene eller Århuskonvensjonen, men ordlyden bør likevel reflektere det samme innholdet.

Århuskonvensjonen artikkel 1 uttrykker seg slik:

«For å bidra til å beskytte retten ethvert menneske blant nålevende og fremtidige generasjoner har til å leve i et miljø som er forenlig med vedkommendes helse og velbefinnende, skal enhver part garantere

rettighetene knyttet til tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltagelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving i saker vedrørende miljøet i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjonen.»

I miljøinformasjonsdirektivet heter det i artikkel 1 at:

«Dette direktivs målsetting er å sikre fri tilgang 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.»

I forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv heter det at:

«Formålet med dette direktivet er

- a) å gi rett til tilgang til miljøinformasjon som innehas av eller for offentlige myndigheter, og å fastsette de grunnleggende vilkårene for utøvelsen av denne retten, og
- b) å sikre at miljøinformasjon som en selvfølge gjøres tilgjengelig og spres til allmennheten, særlig ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi.»

8.2.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at lovens hovedformål må være å sikre allmennheten god og lett tilgang til miljøopplysninger. Utvalget trekker fram tre hensyn bak reglene om miljøinformasjon, nemlig hensynet til å verne seg selv mot miljøskader, hensynet til at allmennheten skal settes i stand til å bidra til bedre miljøvern, og hensynet til å påvirke beslutningsprosesser. I merknadene til den foreslåtte bestemmelsen i kapittel 26 i utvalgets utredning (side 204) framgår at:

«Loven skal sikre allmennheten lett tilgang til miljøopplysninger. Det vil ofte være hensiktsmessig å ta i bruk elektronisk informasjonsformidling. Dette vil kunne gjøre miljøopplysninger lett tilgjengelig for allmennheten uten å være for byrdefullt for den som skal gi miljøopplysningene.

Formålsbestemmelsen skisserer tre viktige hensyn bak reglene om miljøopplysninger. Hensynet til den enkelte selv omfatter f.eks. den enkeltes behov for å verne sin egen helse og egne eiendeler mot miljørelaterte skader.

Større åpenhet og kunnskap om miljøet og de faktorene som påvirker miljøet, er en forutsetning for å kunne handle miljøvennlig.

Tilgang til informasjon om offentlige beslutningsprosesser som er igangsatt og som kan ha betydning for miljøet, vil sette allmennheten i stand til å påvirke disse beslutningene. Deltakelse i offentlige beslutningsprosesser er en sentral del av et levende demokrati.

Det vises ellers til kapittel 4 om hensynene bak retten til miljøopplysninger.»

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at § 1 lyder:

«Denne loven har til formål å sikre enhver lett tilgang til miljøopplysninger av hensyn til den enkelte selv, miljøet og muligheten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.»

8.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttrykkelig har kommentert forslaget til formålsbestemmelse. *Miljøstiftelsen Bellona* tiltrer utvalgets forslag til formålsparagraf og understreker i den forbindelse

«viktigheten av at formålsparagrafen kommer inn som et moment ved tolkningen av bestemmelsene i lovutkastet. Ikke minst gjelder dette de av dets bestemmelser som åpner for at det kan gjøres unntak fra innsynsretten. Vi har merket oss at utvalget flere ganger er inne på dette i utredningen, blant annet i merknadene til de enkelte paragrafene som er foreslått, og formoder at dette vil bli videreført i departementets videre arbeid med lovforslaget.»

8.2.2.4 Miljøverndepartementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag til innhold i formålsbestemmelsen og også til Miljøstiftelsen Bellonas uttalelse. Departementet forstår Bellona slik at de er opptatt av at formålsparagrafen skal ha rettslig betydning og gi veiledning i situasjoner der det kan være tvil om tolkningen av loven. Dette er et synspunkt som departementet deler. Departementet har vurdert utvalgets formulering av formålsparagrafen, og kommet til at det kan være klargjørende å være noe mer konkret om de enkelte hensyn slik at formålsparagrafen blir lettere å anvende som rettesnor for lovtolkningen. Departementet har derfor foreslått en ny ordlyd som bygger på de samme elementene som utvalget, men som er noe mer konkret. Formuleringen omfatter både tilgang til informasjon og deltakelse i beslutningsprosesser. I tillegg til utvalgets tre hensyn har departementet satt inn at retten til miljøinformasjon også skal styrke allmennhetens muligheter for å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Dette hensynet ligger nær opp til de hensyn som begrunner retten til deltakelse i prosesser av betydning for miljøet, men departementet har likevel valgt å nevne det uttrykkelig. Departementet foreslår på denne bakgrunn at formålsbestemmelsen lyder:

«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 vises for øvrig til kommentarene til § 1.

8.3 Lovens saklige rekkevidde. Begrepet miljøinformasjon

8.3.1 Innledning

Det finnes ingen naturgitt definisjon av hva som må regnes som miljøinformasjon. Uttrykket kan tolkes både vidt og snevert. I dagligtale er det lite behov for klare grenser, men når det brukes i en lov, må begrepet defineres nærmere. Definisjonen i loven angir lovens saklige virkeområde. Miljøinformasjonsutvalget har foreslått en legaldefinisjon av begrepet miljøopplysninger i § 4 i sitt forslag til lov.

8.3.2 Hva er miljøinformasjon?

Miljøinformasjon må for det første gjelde miljøet og dets fysiske elementer i form av jord, luft, vann, geologiske fenomener og biologisk liv, og landskapsformer med eller uten spor av menneskelig aktivitet. Det er vanlig at begrepet miljø ikke bare brukes om det naturlige eller «uberørte» miljøet, men også om kulturlandskap og andre menneskeskapte miljøer.

For det andre må miljøinformasjon gjelde opplysninger som er relevante for dette miljøet. Det må for det første være informasjon om miljøets tilstand. Dette kan være rene faktaopplysninger, slik som antall truede arter, fiskebestanden i fjellvann eller vannkvalitet. Men det er ingen grunn til å utelukke vurderinger eller forklaringer av de faktiske opplysningene, for eksempel om tålegrenser i naturen, årsaker til skader og utviklingstrekk. Videre må det omfatte informasjon om tiltak eller virksomhet som kan medføre skade eller fare for skade på miljøet. Dette omfatter både aktuell og potensiell skade. Informasjon om tiltak til vern om miljøet hører også med. Disse elementene ligger naturlig innenfor det som kalles miljøinformasjon.

8.3.3 Legaldefinisjoner

Norske lover har ingen legaldefinisjon av begrepet miljøinformasjon, men Grunnloven § 110 b gir en slags definisjon i annet ledd der den statuerer at borgerne har krav på «Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen». Til tross for sin tilsynelatende begrensede formulering gis borgerne i denne bestemmelsen en rett til informasjon om miljøtilstanden, årsaker til skade på miljøet og framtidige trusselfaktorer, samt miljøvirkningene av nåværende og planlagte tiltak som kan medføre skade, se kapittel 5.1.

Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet definerer begrepet miljøinformasjon nokså detaljert. Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 har følgende definisjon:

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

- a) tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene;
- b) faktorer som stoffer, energi, støy og stråling, og aktiviteter eller tiltak, herunder administrative tiltak, miljøavtaler, strategier, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller kan påvirke miljøelementene innenfor rammen av bokstav (a) ovenfor, samt kost-/ nytteanalyser og andre økonomiske analyser og forutsetninger som benyttes i beslutningsprosesser i saker vedrørende miljøet;
- c) tilstanden til menneskers helse og sikkerhet, menneskers livsvilkår, kulturminner og byggekonstruksjoner, i den grad de er eller kan bli påvirket av tilstanden til miljøelementene eller, gjennom disse elementene, av faktorer, aktiviteter eller tiltak som nevnt i bokstav (b);»

Miljøinformasjonsdirektivet artikkel 2 bokstav a er mer kortfattet:

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

Direktivforslaget artikkel 2 nr. 1 bruker formuleringen: ««miljøinformasjon»: opplysninger i skriftlig, visuell, lyd-, elektronisk eller annen tilgjengelig form om

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

8.3.4 Tilnærming til definisjonen i miljøinformasjonsloven

Miljøverndepartementet mener at man må legge til grunn en vid forståelse av begrepet miljøinformasjon. Departementet mener dette støttes av en fortolkning av grunnlovsbestemmelsen og går fram av formuleringene i de internasjonale instrumentene som er nevnt. Legaldefinisjonen fastsetter yttergrensene for loven om miljøinformasjon og bør derfor ikke inneholde for mange kvalifiserende eller begrensende elementer. Nærmere kriterier for hvilken informasjon innenfor lovens ramme som man har krav på, bør følge av de enkelte rettighetsbestemmelser og rekkevidden av unntakene. Dersom det oppstår tvil i tilknytning til definisjonen, bør den generelt fortolkes vidt. Det er også viktig at definisjonen er mest mulig enkel å forstå og anvende. En norsk legaldefinisjon må som minimum dekke de samme elementene som i Århuskonvensjonen og direktivene, selv om man ikke er bundet av ordlyden direkte.

Miljøinformasjonsutvalget har tatt utgangspunkt i definisjonene i Århuskonvensjonen og direktivet, men har foreslått en noe enklere utforming som er ment å dekke de samme forholdene.

Høringsinstansene har svært mange kommentarer til utvalgets forslag til definisjon, til dels med detaljerte kommentarer og med en rekke forslag til

endringer. Flere gir uttrykk for at utvalgets forslag på ulike punkter er uklart eller kan virke forvirrende.

Miljøverndepartementet mener spørsmålet om en legaldefinisjon er meget sentralt og har derfor vurdert spørsmålet nøye. Departementet mener utvalgets forslag til definisjon dekker det som naturlig forstås med miljøinformasjon og inneholder de nødvendige elementene. Det er også en fordel at definisjonen er enklere utformet enn de internasjonale variantene. Med basis i utvalgets forslag og høringskommentarene har departementet imidlertid foretatt en omstrukturering av paragrafen og visse endringer i begrepsbruken. Formålet har vært å få innholdet klarere fram uten å tape de elementene som inngår i utvalgets forslag, og som er dekkende for definisjonene i de internasjonale instrumentene. Departementet har også hatt som mål i størst mulig grad å benytte innarbeidede begreper og unngå å lage nye grensedragninger i rettsystemet der det ikke er begrunnet.

Det var dissens i utvalget på to aspekter ved definisjonen. Et mindretall mener miljøinformasjon bør være avgrenset til noe som *sannsynligvis* kan påvirke miljøet. Det var også dissens om hvorvidt *kulturminner* og *kulturmiljøer* inngår i miljøbegrepet, eller om det bare kan regnes som miljøinformasjon i den utstrekning kulturminner og kulturmiljø er utsatt for påvirkning som følge av miljøskade. Det sistnevnte ble støttet av flertallet, mens et mindretall mente informasjon om kulturminner og kulturmiljøer i seg selv er å betrakte som miljøinformasjon og går inn under miljøbegrepet. Høringsinstansene har blant annet også kommentert bruken av begrepet naturmiljø og avgrensningen mot helseinformasjon. Elementene i definisjonen drøftes nærmere nedenfor.

8.3.5 Miljøopplysninger eller miljøinformasjon?

Utvalget har drøftet begrepsbruken og falt ned på begrepet miljøopplysninger. Det begrunnes kort med at ordet informasjon synes upresist, mens opplysning er noe mer konkret og setter større fokus på fakta, se side 50 i NOU 2001:2. Miljøverndepartementet finner det noe uklart hvorfor utvalget har valgt å avvike fra det vanlige begrepet miljøinformasjon, uten at det er begrunnet i særlig grad. Departementet viser til at begrepet miljøinformasjon er godt kjent og innarbeidet både nasjonalt og internasjonalt. Slik departementet ser det, er denne terminologien et mer naturlig valg i en lov som retter seg til den brede allmennhet, og som blant annet er gjennomføring av Norges forpliktelser etter konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon mv. og miljøinformasjonsdirektivet. Et annet begrep kunne lede til å tro at miljøopplysninger er noe annet enn miljøinformasjon, uten at det er tilsiktet. På denne bakgrunn har departementet funnet det mest hensiktsmessig at loven benytter gjengs terminologi og foreslår følgelig å endre miljøopplysninger til miljøinformasjon i legaldefinisjonen og der det ellers inngår i loven, samt i lovens tittel.

8.3.6 Miljøbegrepet

8.3.6.1 Naturmiljø eller miljø?

I tråd med Miljøverndepartementets generelle syn på viktigheten av en bred definisjon, og på bakgrunn av kommentarer fra høringsinstansene, ser departementet behov for å ta opp spørsmålet om bruken av begrepet «naturmiljøet»

som utvalget foreslår. Her foreligger også et særforslag fra medlemmet Hallingstad som bruker ordet «miljøet».

Flere *høringsinstanser*, blant annet *GRIP, Direktoratet for naturforvaltning og Olje- og energidepartementet (OED)*, anfører at utvalgets forslag til definisjon av miljøopplysninger er noe uklart eller for snevert idet det tar utgangspunkt i begrepet naturmiljøet istedenfor miljøet mer generelt. *GRIP* mener at opplysningene bør omfatte opplysninger om bærekraftighet mer generelt, mens *OED* mener at man bør holde seg til den ordbruken mindretallet *Hallingstad* foreslår, nemlig «miljøet».

Miljøverndepartementet vil bemerke at bruken av ordet «naturmiljøet» kan forstås slik at det bare gjelder det naturlige eller såkalt uberørte miljøet og bevaring av det biologiske mangfoldet, i motsetning til menneskepåvirkede eller menneskeskapt miljøer, slik som for eksempel bomiljøer eller byer og tettsteder. Informasjon om lokale miljøforhold der mennesker bor og ferdes er en viktig form for miljøinformasjon. I kommentarene, blant annet i bruk av eksempler, ser det også ut til at utvalget har ment at for eksempel opplysninger om lokal luftkvalitet i byer skal være miljøinformasjon.

Miljøverndepartementet mener det må være slik at det som angår det ytre miljø, skal være å anse som miljøinformasjon. Departementet tror heller ikke at utvalget har noen annen forståelse av dette. Begrepsbruken skaper imidlertid unødige tvilsspørsmål og omveier til målet. Departementet foreslår derfor å benytte begrepet miljø i betydningen det ytre miljø, slik det forstås i forurensningsloven og er forklart i forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979-80)). I forhold til forurensningslovens begrep er det klart at begrepet naturmiljø er snevære enn det ytre miljø. I lovproposisjonen til forurensningsloven på side 87 heter det blant annet:

«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 tettstedmiljøer. 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.»

Dette er en beskrivelse som er relevant også for miljøinformasjonslovens vedkommende.

Begrepet miljø som benyttes i miljøinformasjonsloven, omfatter tilstanden i miljøet, dvs. «tilstanden til miljøelementer» som luft, vann osv. slik som ramset opp i Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 bokstav a, inkludert biologisk mangfold, og det som for øvrig nevnes i artikkel 2 nr. 3 bokstav a, jf. også beskrivelsen nedenfor og kommentarene til bestemmelsen.

8.3.6.2 Kulturminner og kulturmiljø

Begrepet miljø er også diskutert i forhold til kulturminner og kulturmiljø. Som følge av utvalgets begrep «naturmiljø», oppstår spørsmålet om hvordan det forholder seg med det som er menneskeskapt, eller «kultur». *Flertallet* i utvalget foreslår at loven bare skal gjelde informasjon om påvirkning på kulturelementer fra miljøet. *Medlemmet Hallingstad* mener kultur må inkluderes i mil-

jøbegrepet, slik at informasjon om kulturminner eller kulturmiljøer også er miljøinformasjon, uten at det først må påvises noen sammenheng mellom kulturobjektet og påvirkning eller mulig påvirkning fra det ytre miljø.

Enkelte høringsinstanser slutter seg til flertallets vurderinger når det gjelder avgrensingen mot opplysninger som gjelder kulturminner og kulturmiljøer. *Riksantikvaren* og *Finansdepartementet* finner at opplysninger om disse forholdene kun bør inngå dersom opplysningene gjelder sammenhenger mellom kulturminner, kulturmiljøer og tilstanden i naturmiljøet. *Riksantikvaren* anfører at forslaget om å utvide definisjonen til å gjelde disse elementene fullt ut vil være utilfredsstillende fordi kostnadene ikke er estimert. Det heter videre at:

«Med bakgrunn i den erfaring vi har med registeroppbygging, verifisering, utvikling m.m. vet vi imidlertid at det vil kreve betydelige ressurser å oppfylle den plikt til å ha og gi informasjon som lovforslaget angir. I et slikt perspektiv finner Riksantikvaren grunn til å stille spørsmål om ikke de interesser som lovforslaget tar sikte på å ivareta er godt nok ivaretatt gjennom offentlighetsloven og forvaltningsloven på kulturminnevernets område.»

Finansdepartementet på sin side anfører at:

«Kulturminner og kulturmiljøer er kilde til kunnskaper om menneskers liv og virke, bosetting og produksjonsformer og om deres kunstneriske ferdigheter. Finansdepartementet mener en ikke kan sidestille naturmiljø med kulturminner og kulturmiljø, og er derfor enig med flertallet i utvalget om å ikke inkludere kulturminner og kulturmiljøer i definisjonen.»

Andre høringsinstanser, herunder *Kulturvernets Fellesorganisasjon* og *Justisdepartementet*, støtter mindretallet og mener at kulturminner og kulturmiljøer bør sidestilles med naturmiljøet. De peker på at kulturminnevern og kulturmiljøer er integrert i norsk miljøvernpolitikk, og at det er like stort behov for oppmerksomhet og opplysninger om disse aspektene. *Justisdepartementet* anfører blant annet at:

«Gode grunner [taler] for å likestille opplysninger om kulturminner og kulturmiljø med opplysninger om naturmiljøet, slik mindretallet Halvingstad foreslår. Den begrunnelse som flertallet har for sitt standpunkt er etter vårt syn i det vesentlige av formell karakter. Vi mener at det vil ha betydning for bevisstheten om og forståelsen for kulturminner å sikre tilgang til opplysninger om dem. Særlig når det gjelder kulturlandskap, kan det være vanskelig å skille mellom naturmiljø og kulturmiljø. En likestilling vil også harmonisere best med tanken om et integrert natur- og kulturminnevern, som det i lovsammenheng er lagt vekt på i den nye svalbardmiljøloven.»

Kulturvernets Fellesorganisasjon mener at:

«Vi vil videre anføre at det skille utvalgets flertall her synes å ville innføre virker kunstig og uklart. Vi finner det uheldig og unaturlig at det for eksempel skal være en annen og redusert opplysningsplikt straks det finnes spor av menneskelig aktivitet i naturen, og disse spor er av samfunnsmessig interesse å bevare.

Videre er det uheldig at en ved dette forslaget motvirker den felles forståelsen av miljøbegrepet det over lang tid har vært arbeidet bevisst

med å utvikle slik at dette inneholder både naturvern og kulturminnevern. Slikt sett kan dette forslaget bidra til forvirring om begrepsforståelsen, og det er ingen tjent med.»

Miljøverndepartementet viser for det første til at kulturminner og kulturmiljøer anses som en integrert del av miljøvernpolitikken, slik det blant annet framgår av medlemmet Hallingstads særvotum på side 53 i utvalgets rapport. Gjennom blant annet St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling og St.meld. nr. 8 (1999-2000) og nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, er det slått fast at naturressursene sammen med kulturminnene utgjør hovedelementene i en samlet miljø- og ressursforvaltning. I den nylig vedtatte svalbardmiljøloven (lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard) omfatter miljøverdiene både natur- og kulturmiljøverdier. Dette framgår blant annet av lovens formålsbestemmelse. Kulturminneutvalgets utredning (NOU 2002:1) Fortid former framtid - utfordringer i en ny kulturminnepolitikk, trekker i samme retning. Kulturminneutvalgets flertall anbefaler at kulturminner og kulturmiljøer integreres i en ny lov om retten til miljøopplysninger, og viser til at retten til å få og plikten til å gi opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer er en viktig forutsetning for engasjement og aktivitet knyttet til kulturminner (side 131).

Slik både *Justisdepartementet* og *Kulturvernets Fellesorganisasjon* trekker fram, er det i praksis lite hensiktsmessig og heller ikke enkelt å skille mellom miljø og kultur, for eksempel i kulturlandskap. Biologisk mangfold i kulturlandskap er ofte særlig rikt, slik som slåtteeenger, setervoller, dammer og lignende, og flere av våre mest truede plantearter finnes i slike miljøer. Disse «biologiske kulturminnene» er en uatskillelig del av kulturlandskapet og kulturminnene og bidrar til deres særtrekk. De hensyn som ligger til grunn for å få informasjon om det ytre miljø her gjør seg også gjeldende for kulturminnene. Miljøverndepartementet mener utvalgets forslag til avgrensning også kan medføre vanskelige grensetilfeller. At en fasade forvitrer som følge av sur nedbør, antas å være miljøinformasjon i henhold til flertallsforslaget, mens tilstanden til kulturminnet mer generelt, for eksempel råteskader, i beste fall vil være et grensetilfelle.

Slik *Miljøverndepartementet* ser det, er det problematisk å innskrenke miljøbegrepet på den måten flertallet foreslår. Miljøinformasjonsloven bør her være i takt med utviklingen i miljøregelverket og miljøvernpolitikken, og avspeile de faktiske sammenhenger mellom kultur og natur. Departementet mener på denne bakgrunn at kulturminner og kulturmiljøer i miljøinformasjonsloven bør behandles på linje med miljøet for øvrig og dermed anses som miljøinformasjon. Det betyr at informasjon om kulturminner og kulturmiljøet med alle dets elementer vil være miljøinformasjon. Departementet vil også bemerke at informasjonsretten er avgrenset av at det dreier seg om forhold i det ytre miljø, og at det ikke er meningen at all kunnskap om kulturhistoriske elementer skal være omfattet av definisjonen. Museale gjenstandssamlinger eller andre samlinger er i seg selv ikke omfattet av definisjonen, heller ikke bygningers og anleggs interiør. Kulturminner og kulturmiljøer skal forstås som definert i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) § 2. Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser til, tro eller tradisjon. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår

som del av en større helhet eller sammenheng. Det vises for øvrig til forarbeidene til kulturminneloven og merknadene til § 2 i miljøinformasjonsloven.

Plikten til å gi ut miljøinformasjon er definert gjennom lovens øvrige bestemmelser. Plikten til å ha oversiktsinformasjon for offentlige organer er presisert og noe modifisert i forhold til utvalgets forslag. Departementet mener dette bør imøtekomme bekymringene om en u håndterlig informasjonsbyrde og store kostnader som enkelte høringsinstanser har pekt på.

8.3.7 Nærmere om elementer i definisjonen

Formuleringen innledningsvis i § 2 om miljøinformasjon skal for det første gjøre det klart at miljøinformasjon innbefatter *både rene fakta og vurderinger*. Videre framgår det at definisjonen av miljøinformasjon er knyttet til informasjonsinnhold, og er *ikke avhengig av hvor informasjonen finnes eller i hvilken form den foreligger*. Definisjonen omfatter de sentrale elementene i begrepet, dvs. informasjon om *miljøet selv*, og informasjon om ulike *faktorer i miljøet som kan påvirke* denne miljøtilstanden. Det er gjort en presisering av hvilken informasjon om produkter som er relevant og også presisert at forhold knyttet til drift av virksomhet som kan påvirke miljøet, skal anses som miljøinformasjon. I likhet med utvalgets forslag er informasjon i planer mv. eksplisitt nevnt, jf. utvalgets forslag til § 4 bokstav c. Departementet har splittet elementene i utvalgets forslag § 4 bokstav c for å få fram at det dreier seg om to spørsmål: Det første (avgjørelser og tiltak) gjelder avgjørelser og beslutningsprosesser, mens det andre (analyser, beregninger og forutsetninger) klargjør at miljøinformasjon også er ulike former for faktagrunnlag slik som bakgrunnsdata, analyser, beregninger og lignende som benyttes i slike beslutningsprosesser.

8.3.7.1 Informasjon om miljøet og tilstanden i miljøet

Definisjonen omfatter for det første informasjon «om miljøet», jf. § 2 første ledd bokstav a. Dette dreier seg om informasjon om miljøelementer og miljøtilstanden, dvs. hvordan det står til i miljøet. Formuleringen skal dekke informasjon om

«tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkning mellom disse elementene»,

slik som uttrykt i Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 bokstav a. Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv har nesten samme formulering.

Informasjon om miljøtilstanden vil i utgangspunktet være informasjon om dagens tilstand. Men også informasjon om tidligere tilstand, beskrivelse av årsaker og utviklingstrekk over tid og mulig framtidig utvikling er naturlige deler av en meningsfull beskrivelse av miljøtilstanden, og er omfattet av definisjonen. Hva det skal informeres om i det enkelte tilfellet vil imidlertid være avhengig av spørsmålet og den konkrete situasjonen, og må avgjøres i tilknytning til de andre bestemmelsene i loven.

Ordlyden informasjon «om miljøet,» kunne strengt tatt gjelde all slags informasjon som har noe med elementer i det ytre miljø å gjøre. Det er ikke meningen at ordlyden her skal tas strengt på ordet. Spørsmålet er berørt blant annet av *Statens Kartverk*, som i sin høringsuttalelse tar opp forholdet mellom

miljøinformasjon og geografiske opplysninger (geodata) og kart. *Kartverket* antar at geodata eller vanlige kart ikke uten videre er miljøinformasjon og uttaler blant annet:

«Dette [utvalgets forslag] synes ikke å omfatte geodata som sådan. Et vanlig topografisk kart sier ikke noe om naturmiljøet som sådan. Man kan hevde at omfanget av vann (elver, innsjøer etc.) eller av skogområder sier noe om naturmiljøet, men dette krever at man sammenligner med noe, for eksempel hvordan omfanget var tidligere.

Geodata er sammensatt av en rekke typer opplysninger for mange formål. Alt går inn i en helhet som til sammen utgjør en infrastruktur. Man kan ikke karakterisere geodata generelt som miljøopplysninger fordi den inneholder enkelte miljøopplysninger, mer enn man kan kalle geodata vegopplysninger fordi den også inneholder veier. Miljøopplysninger vil være tilgjengelig fra de aktuelle myndigheter også, i mye større detalj. På samme måte kan man få langt mer detaljerte veiopplysninger ved henvendelse til Vegvesenet.

På den annen side er det klart at veiopplysninger og miljøopplysninger får langt større nytteverdi når de er stedfestede.

Loven kan derfor ikke gi et generelt grunnlag for å kreve utlevert geodata. Imidlertid mener *Kartverket* at geodata er en viktig bærer av miljøopplysninger. Kart kan brukes til å lage slike sammenligninger som nevnt over, og til å framstille fakta om miljøet, for eksempel tema-kart som viser værforhold, utviklingen i omfanget av villmark, etc.

Kartverket mener derfor at det er ønskelig at de som skal organisere og fremstille miljøopplysninger, kan bruke de beste tilgjengelige geodataene til dette, dvs. de produktene som inngår i Norge Digitalt.

I noen tilfeller vil likevel miljøopplysninger inngå i et kart.

Som nevnt over mener *Kartverket* at de definisjoner som utvalget selv legger opp til, ikke gjør geodata generelt til miljøopplysninger. I beste fall er det upresist å anta så vidt for en type opplysninger som er så sammensatt.

Det savnes en diskusjon om hvordan dette antas å komme inn under disse definisjonene, som ville kunne avdekke nærmere hvordan man ser på omfanget av definisjonene. Denne diskusjonen må komme i fortsettelsen av lovarbeidet. Det kan uansett ikke være snakk om å definere annet enn enkelte typer geodata som miljøopplysninger.

Dersom man for diskusjonens skyld skulle anta at geodata er miljøopplysninger, og at utleveringen skal kunne begrenses på den måten utvalget legger opp til, reiser dette store praktiske problemer. Hvem som helst skal kunne hevde at de har interesse i miljøopplysninger og få den utlevert. Hvordan skal man kontrollere den videre bruk dersom man ikke engang kan spørre hva de skal bruke det til?

En ting er at man lager et temakart særskilt for et miljømessig formål, for eksempel for å vise omfanget av forurensningen fra en dumpingplass. Et slikt kart ville ha lite nytte til andre formål. Hvis derimot geodata generelt skal kunne kreves utlevert, vil det bli helt umulig å kontrollere, og ville bety slutt på brukerbetaling for geodata, med de økonomiske konsekvensene dette ville få for det offentlige.

Disse konsekvensene må drøftes, dersom man bestemmer seg for å gi definisjonen av miljøopplysninger et så vidt utslag.

Oppsummering og konklusjoner

- Geodata eller stedfestet informasjon er ikke i utgangspunktet miljøopplysninger, men miljøopplysninger kan være stedfestede.
- Geodata generelt kan ikke uten videre kreves utlevert slik loven er formulert. Dette må imidlertid drøftes nærmere, fordi utvalget

implisitt antar at geodata er miljøopplysninger, uten å forklare hvorfor. Det kan uansett ikke være snakk om mer enn at visse typer geodata er miljøopplysninger.

- Imidlertid mener Kartverket at geodata uansett bør omtales særskilt, fordi dette er en viktig bærer av miljøopplysninger. Kartverket mener det er ønskelig at de som skal organisere og fremstille miljøopplysninger, kan bruke de best tilgjengelige geodataene til dette.»

Miljøverndepartementet vil presisere at vanlige kart og geografiske opplysninger, for eksempel om høyden på fjell, dybden på vann og plassering av bebyggelse, ikke i seg selv er miljøinformasjon. Miljøinformasjon må være informasjon som sier noe om tilstanden til «miljøelementer» slik som uttrykt i Århuskonvensjonen, for at det skal kunne anses som miljøinformasjon. For eksempel vil kartfestet informasjon om forekomst av forurenset grunn, områder av særlig verdi for biologisk mangfold eller verneområder, være å regne som miljøinformasjon. Retten til miljøinformasjon innebærer en rett for allmennheten til å få vite om disse opplysningene. Det er dermed ikke sagt at man ikke kan ta betalt for kartfestet informasjon om slike forhold, eller for dataprogrammer som gjør informasjonen søkbar, eller at opphavsrett ikke gjelder her som ellers. Spørsmål om betaling og forholdet til opphavsretten er nærmere omtalt under kapittel 9.

8.3.7.2 Påvirkningsfaktorer

Det er naturligvis av stor interesse å få vite hvordan ulike faktorer, i første rekke menneskelig aktivitet, påvirker utviklingen i miljøtilstanden, både positivt og negativt. Dette er blant annet «faktorer som stoffer, energi, støy og stråling, aktiviteter eller tiltak», slik Århuskonvensjonen uttrykker det, jf. artikkel 2 nr. 3 bokstav b. Miljøverndepartementet har holdt seg til uttrykket «påvirker eller kan påvirke» som utvalget har valgt. Uttrykket må anses å omfatte påvirkninger både i negativ og positiv retning, dvs. det som forringer miljøverdier, og tiltak til vern om miljøet.

Lovbestemmelsen i § 2 første ledd bokstav b inneholder en slags «eksempelliste» til nærmere presisering av hvilke faktorer og forhold som anses omfattet. Her er for det første *planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet* tatt inn. Dette er et viktig element i Grunnloven § 110 b som med formuleringen «planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen» tar inn prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. Om dette vises ellers til regelverket om konsekvensutredninger med hjemmel i plan- og bygningsloven og i enkelte særlover, og kapittel 15.

Departementet har videre gjort en presisering av formuleringen om *produkter*. Produktinformasjon er på mange måter i en særstilling, og det er grunn til å synliggjøre dette også i lovteksten. Miljøinformasjon om produkter er skilt ut til særskilt omtale i kapittel 13.

Forhold ved drift av virksomhet er også nevnt eksplisitt for å tydeliggjøre at også andre forhold enn planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet og produkters egenskaper eller innhold er betydningsfulle påvirkningsfaktorer. Miljøinformasjon i virksomhet er et viktig element i loven, se kapittel 12.

Formuleringen *administrative avgjørelser og tiltak* osv. er ment å dekke andre faktorer enn de direkte fysiske tiltak i miljøet, dvs. beslutninger som har

betydning for miljøtilstanden. Til forskjell fra de øvrige påvirkningsfaktorene, som angår mer direkte fysiske forhold, er dette faktorer som har mer indirekte virkning på miljøet. I tråd med tilsvarende formuleringer i Århuskonvensjonen og det nye miljøinformasjonsdirektivet må dette forstås i vid forstand, og omfatter i prinsippet alle slags beslutninger og vedtak og utvikling av politikk og strategi. Det er også presisert at analyser og annet bakgrunnsmateriale i beslutningsprosessen er miljøinformasjon. Formuleringen gjelder også beslutninger som treffes i privat virksomhet. Definisjonen på dette punktet er vid, men rettighetene blir nærmere avgrenset i de enkelte rettighetsbestemmelsene i loven. I denne forbindelse er det også spørsmål om allmennhetens *deltakelse i offentlige beslutningsprosesser*. Hvilken funksjon reglene i miljøinformasjonsloven skal ha i forhold til andre regler om deltakelse, drøftes i kapittel 15.

8.3.7.3 *Vilkår om sannsynlighet*

Utvalgets *mindretall* foreslår at miljøinformasjon bare skal omfatte informasjon om forhold som *sannsynligvis* påvirke miljøet. Mindretallet begrunner dette med at Århuskonvensjonen og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv benytter tilsvarende begrep, og at det etter deres oppfatning er nødvendig å stille visse minimumskrav i definisjonen til sannsynlighet for at en aktivitet/et produkt kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. De viser til at føre var-prinsippet stiller krav om vitenskapelig sannsynliggjort sammenheng mellom årsak og virkning.

Utvalgets *flertall* mener at det ikke er nødvendig å ta med formuleringen «sannsynligvis». Når begrepet miljøopplysning defineres, er det ikke hensiktsmessig å legge inn kvalifiseringer som kan føre til utilsiktede avgrensninger i retten til miljøopplysninger. Et krav til sannsynlighet vil for eksempel kunne føre til at analyser av risiko anses som miljøopplysninger der analysen konkluderer med at det er sannsynlighet for miljøpåvirkning, men ikke der det ikke finnes å være noen slik sannsynlighet. Et krav til sannsynlighet vil også kunne føre til usikkerhet med hensyn til hvilken grad av sannsynlighet som kreves. Definisjonen angir lovens virkeområde. Det er ikke denne alene som setter grensene for hva man har rett til å få tilgang til av opplysninger. Dette avgjøres av de enkelte rettighetsbestemmelsene. Nærmere avgrensninger bør etter flertallets mening knyttes til de materielle innsynsreglene, og ikke til definisjonen. For offentlige organer er kriteriet at informasjonen foreligger hos organet. Dersom det offentlige besitter opplysninger om mulig miljøpåvirkning, er det etter flertallets syn ingen vesentlige grunner som taler mot at allmennheten som utgangspunkt skal få tilgang til slike opplysninger.

En rekke *høringsinstanser*, herunder *Friluftslivets fellesorganisasjon*, *Forbrukerrådet*, *Justisdepartementet* og *Naturvernforbundet*, støtter flertallets forslag om ikke å tilføye et krav om sannsynlighet for miljøpåvirkning av tiltak, aktiviteter og produkter i selve definisjonen av hva som er miljøopplysninger. De peker på at definisjonen ikke angir hvilke opplysninger man har rett til å kreve, men yttergrensene for lovens virkeområde. De mener at grensene for hva som kan kreves, bør knyttes til rettighetsbestemmelsene, mens definisjonen bør være så åpen som mulig. I *Forbrukerrådets* uttalelse heter det således:

«Mindretallets forslag om å legge inn formuleringen «sannsynligvis» i definisjonens første ledd bokstav b er både uhensiktsmessig, fordi dette er en definisjon, og vil i enkelte tilfeller kunne virke svært uheldig, fordi den kan føre til utilsiktede avgrensninger i retten til opplysninger og gjøre det lettere å avvise forespørsler.»

Andre høringsinstanser, herunder *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Prosessindustriens Landsforening*, *Nærings- og handelsdepartementet* og *Finansdepartementet*, slutter seg til utvalgets mindretall idet de mener det bør være et sannsynlighetskrav i bestemmelsen. De peker på at en slik begrensning inngår i det internasjonale regelverket på området, at avgrensningen samstemmer mer med det reelle innholdet i rettighetsbestemmelsene og derfor er mer veiledende for brukerne av loven, samt at bruken av sannsynlighet etter deres vurdering er mer i tråd med føre var-prinsippet. I uttalelsen fra *Næringslivets Hovedorganisasjon* heter det blant annet at:

«Mindretallets forslag til definisjon av miljøopplysninger gir et riktigere bilde av den reelle adgangen til miljøopplysninger. De materielle innsynsbestemmelsene, særlig lovforslagets § 7 og § 11 stiller krav om at forhold, funksjoner eller tjenester «har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet» før det kan kreves miljøopplysninger om disse, altså et kvalitativt krav om miljøpåvirkning. Det er derfor uhensiktsmessig at definisjonen av «miljøopplysning» i § 4 er så vid, når den reelle adgangen til å kreve opplysninger uansett avgrenses av de materielle innsynsbestemmelsene. (...) Flertallets argument, side 52, om at det ikke er hensiktsmessig å legge inn kvalifiseringer som kan føre til utilsiktede avgrensninger i retten til opplysninger, er mer av teoretisk enn av praktisk interesse. Argumentet veier uansett ikke så tungt som argumentet om at det har en egenverdi å la en definisjon samsvare med den reelle adgangen allmennheten gis til miljøinformasjon.»

Miljøverndepartementet peker for det første på at Århuskonvensjonen har tre offisielle språk og at teksten til bestemmelsen ikke er helt identisk på de tre språkene. Den engelske versjonen bruker begrepet «likely to affect» når det gjelder tiltak og aktiviteters forhold til miljøet, noe som antyder at det må være en sannsynlighetsovervekt til stede. Den russiske og den franske versjonen avviker imidlertid noe fra dette, og i FNs offisielle implementeringsveiledning oversettes det aktuelle punktet på disse språkene med «may affect» eller «possibly may affect», noe som antyder at det må være en mulighet til stede uten at det foreligger sannsynlighetsovervekt, altså noe som «kan» påvirke. Uansett disse språklige nyansene peker departementet på at konvensjonen bare stiller opp minimumskrav for land som vil ratifisere konvensjonen, med særlig henblikk på dem som ikke har en generell offentlighetslovgivning fra før.

I tråd med de synspunktene som er anført tidligere, bør definisjonen etter departementets syn være så åpen som mulig, og de nærmere vilkårene for informasjonsretten bør heller framgå av de enkelte rettighetsbestemmelsene, slik utvalgets flertall og flere høringsinstanser også påpeker. Definisjonen skal gjelde alle lovens bestemmelser, og disse har noe ulikt virkeområde. Kriteriet «vesentlig» påvirkning gjelder i første rekke for private og offentlige virksomheter i utvalgets forslag til § 7. I forhold til § 11 om offentlige organer er det dissens i utvalget om vilkåret «vesentlig», og kriteriet inngår i § 11 i en annen sammenheng enn i § 7 og har en annen funksjon.

Etter departementets oppfatning er vilkår om å påvise *sannsynlig årsaks-sammenheng* for å anse noe som miljøinformasjon, et problematisk element i legaldefinisjonen som vil gjøre loven mer uforutsigbar og kunne medføre uforholdsmessige innskrenkninger i retten til miljøinformasjon. Ordet «sannsynligvis» kan kanskje umiddelbart virke nokså uskyldig, men etter en mer inngående vurdering viser det seg at det plassert i denne sammenheng kan medføre en vesentlig innsnevring av hva som overhodet er å anse som miljøinformasjon etter loven. Der hvor det offentlige planlegger tiltak, men miljøpåvirkningen er vurdert å ikke være sannsynlig, vil allmennheten, som nettopp kan ha en mening om dette, være avskåret fra å gjøre krav på informasjon gjeldende etter regler om miljøinformasjon. Oppstår det uenighet, er det uklart hvem som skal ha bevisbyrden for om det er en sannsynlig sammenheng mellom opplysningen og miljøvirkningen. Det kan neppe være riktig at allmennheten skal ha bevisbyrden for at informasjonen som etterspørres, gjelder noe som sannsynligvis forårsaker skade i miljøet. Det ville kreve en spesialkunnskap som vanlige borgere ikke har.

Mindretallet, støttet av *Prosessindustriens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon* i høringsrunden, trekker her inn *føre var-prinsippet* til støtte for sin argumentasjon. Det vises til omtalen av *føre var-prinsippet* i EU-kommisjonens «kommunikasjon» om *føre var-prinsippet* (COM (2000) 1) for å vise at *føre var-prinsippet* forutsetter krav om vitenskapelig sannsynliggjort sammenheng mellom en aktivitet/et produkt og miljø- og helsemessige skadevirkninger.

Departementet kan vanskelig se at EU-kommisjonens utsagn er relevant som støtte for mindretallets argumenter når de settes i forbindelse med definisjonen i miljøinformasjonsloven. Departementet mener man her må skille mellom to forskjellige problemstillinger. Den ene problemstillingen er hva som utløser eller foranlediger bruk av *føre var-prinsippet* som et grunnlag for å iverksette *tiltak eller virkemidler* for å forebygge miljøskade. Den framhevede passus fra kommisjonens kommunikasjon sier noe om i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å vurdere tiltak, dvs. hvilken situasjon som utløser en vurdering av tiltak i henhold til *føre var-prinsippet*. Kommunikasjonen sier her at man må identifisere en potensiell fare og gjøre en vurdering av det vitenskapelige grunnlaget, men at man ikke trenger å konkludere med at det foreligger sannsynlighet for at skade vil inntre. Rådets resolusjon om *føre var-prinsippet*, som det siste uttrykk for holdningen i EU, uttrykker det slik:

«Considers that use should be made of the precautionary principle where the possibility of harmful effects on health or the environment has been identified and preliminary scientific evaluation, based on the available data, proves inconclusive for assessing the level of risk.»

Departementet vil peke på at hvordan man best skal avgrense hva som i ulike sammenhenger skal anses som miljøinformasjon, og hvordan man skal utforme legaldefinisjon om dette på best mulig måte, er en helt annen problemstilling. Departementet mener at et vilkår om at det må være sannsynlig at en bestemt faktor forårsaker miljøskade før man skal ha krav på informasjonen, vil kunne avskjære informasjon om mulige risikofaktorer, blant annet i situasjoner hvor *føre var-prinsippet* kan tilsi at en vurderer virkemidler eller tiltak for å forebygge framtidig skade. Dette er spørsmål det ofte kan være delte

meninger om, og hvor retten til miljøinformasjon har særlig berettigelse. For eksempel gjøres stadig nye oppdagelser av effekter ved stoffer som man tidligere ikke visste om. Det betyr at det brukes og slippes ut en rekke stoffer som mistenkes for å ha svært alvorlige egenskaper, men hvor det foreløpig ikke foreligger noen vitenskapelig enighet om å klassifisere stoffene som skadelige. For eksempel har hormonhermende stoffer fått stor oppmerksomhet. Retten til opplysninger om innhold, bruk og utslipp av denne typen stoffer bør ikke begrenses ved at den som etterspør slik informasjon, må sannsynliggjøre påvirkningen av miljøet.

Departementet vil også kommentere det forhold at kravet om sannsynlighet kan forstås slik at bare *resultatet av en konkret risikovurdering, dvs. den spesifikke risiko*, vil være å anse som miljøinformasjon. Utvalgets flertall omtaler også dette (side 52). Dette berører spørsmål som ofte er diskutert i forhold til regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Spørsmålet er om en beslutning om for eksempel å regulere eller forby et kjemikalie skal baseres på kunnskap om kjemikalietts iboende egenskaper, dvs. dets potensial for skade, eller om man skal bygge på en vurdering av den konkrete risikoen, dvs. sannsynligheten for at det farlige kjemikalie kommer ut i miljøet ved bruk, og om miljøet i så fall blir eksponert for kjemikalie i slike doser at det i seg selv kan gi alvorlige skader. Risiko er en kombinasjon av potensialet for skade og sannsynligheten for at skaden vil inntre. En risikovurdering innebærer en konkret vurdering av om produktet kan medføre skadelige utslipp, hvor en må ta i betraktning faktorer som riktig bruk, sikkerhetsforanstaltninger, produksjonsprosessen og en rekke andre forhold. Utfallet av en slik vurdering kan bli at en gitt bruk av kjemikalie ikke medfører noen risiko, fordi stoffet for eksempel anses bundet i produktet eller at det forutsettes brukt i en lukket prosess, eller ikke vil medføre skade for brukeren *forutsatt* riktig bruk av sikkerhetsutstyr. Som utvalgets flertall konkluderer, vil kravet om sannsynlighet kunne bety at noe bare anses som miljøinformasjon der risikoanalysen konkluderer med at det er fare for miljøskade, men ikke hvis analysen konkluderer med at det ikke foreligger noen risiko. Dersom det gjelder risikoanalysen av en hel virksomhet, kunne man tenke seg at virksomhetens svar til allmennheten ville bli at den ikke er pliktig til å gi miljøinformasjon om miljøforhold i virksomheten, fordi utfallet av risikoanalysen er at virksomheten som helhet sannsynligvis ikke medfører utslipp til miljøet, eller at utslipp som måtte forekomme, sannsynligvis ikke vil medføre skade. Dersom allmennheten først skal være henvist til informasjon om konkret risiko gjennom avgrensningen i definisjonen, og deretter bare den del av denne informasjonen fra virksomheten som anses å ha «vesentlig» betydning for miljøet, mener departementet at en betydelig mengde miljøinformasjon av interesse for allmennheten vil kunne falle utenfor loven, og at det til sammen vil etablere en for høy terskel for miljøinformasjon til allmennheten.

8.3.7.4 Miljø og helse

Det er i mange tilfeller en nær sammenheng mellom miljøinformasjon og helse. På den annen side er det ikke meningen at retten til miljøinformasjon skal omfatte rene helseopplysninger, for eksempel om hvordan et legemiddel påvirker kroppen eller om passiv røyking kan utløse lungekreft. Utvalget har

foreslått at dette avgrenses slik at helsevirkninger er relevante bare i den grad det er følge av miljøskade.

*Statens helsetilsyn*er særlig opptatt av koblingen mellom miljøopplysninger og helseopplysninger og mener at loven i for liten grad omfatter opplysninger om forhold som påvirker befolkningens helse. Det heter i deres uttalelse blant annet at:

«utvalget i sin tilnærming til begrepet «miljøopplysninger» ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til den tilnærmingen som har foregått mellom miljø- og helsemiljøene nasjonalt de siste 10-15 årene. Bruken av begrepet «naturmiljøet» i lovutkastets § 4 er et eksempel på dette.... Statens helsetilsyn mener på bakgrunn av dette at informasjon om tilstanden til menneskers helse og sikkerhet og menneskers livsvilkår må omfattes av loven. Dette går ikke klart nok fram av utkast til lov..... Det vil være hensiktsmessig å samordne definisjonene etter miljøinformasjonsloven og kommunehelsetjenesteloven på en slik måte at førstnevnte omfatter informasjon om både fysiske, kjemiske, biologiske og sosiale faktorer i miljøet der disse kan påvirke befolkningens helse.»

Miljøverndepartementet slutter seg til den avgrensningen utvalget har foreslått. Etter departementets vurdering er det ikke ønskelig å utvide lovens virkeområde til å omfatte rene helseopplysninger, opplysninger om innemiljø og opplysninger om sosialt miljø. Dette vil kunne få omfattende konsekvenser for dem som får plikter etter loven, og må eventuelt utredes særskilt. Det pekes på at forslaget slik det er utformet, sikrer at opplysninger om sammenhenger mellom miljøforhold og helse er å anse som miljøinformasjon, jf. § 2 første ledd bokstav c. Dette er i tråd med det internasjonale regelverket. Hvilke opplysninger man har rett til, framgår av de enkelte rettighetsbestemmelsene.

8.4 Lovens geografiske rekkevidde

8.4.1 Innledning

I forbindelse med lovens geografiske rekkevidde reiser det seg særlige spørsmål knyttet til hvorvidt loven skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen, de norske biland, samt kontinentalsokkelen og Norges økonomiske sone. Utgangspunktet er at dersom det er ønskelig at loven skal gjelde også for forhold utenfor riket, bør det sies uttrykkelig i lovteksten.

I St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard uttales det at miljøvernlovgivningen som utgangspunkt bør gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet.

8.4.2 Annet relevant regelverk

Ettersom det ikke finnes en samlet miljølov i norsk rett, vil det være mest naturlig å se hen til de lovene som er mest relevante på miljøområdet, samt virkeområdet for offentlighetsloven, for å vurdere det geografiske virkeområdet for loven. Spørsmål reiser seg først og fremst i forhold til Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene (Bouvetøya, Dronning Mauds land, Peter I's øy), virksomheten på kontinentalsokkelen og i norske og internasjonale farvann.

Offentlighetsloven gjelder i henhold til § 1 annet ledd «for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen». Det er ikke gitt slike unntaksbestemmelser.

Forurensningsloven skal i henhold til loven § 3 tredje ledd første punktum gjelde:

«for Svalbard, Jan Mayen og bilandene i den utstrekning Kongen bestemmer. Forurensningsmyndigheten kan for disse områder fastsette de endringer i loven som de stedlige forhold tilsier.»

I forbindelse med at lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) trådte i kraft 1. juli 2002 gjelder ikke lenger forurensningsloven på Svalbard.

I produktkontrollloven § 14 heter det at:

«Denne loven gjelder i riket, herunder Svalbard og Jan Mayen, ombord på norske skip eller luftfartøy i områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett og på anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkel. Kongen kan ved enkeltvedtak eller forskrift gjøre unntak fra første punktum og gi utfyllende bestemmelser om lovens rekkevidde.»

I plan- og bygningsloven § 1 heter det at:

«Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. For sjøområder gjelder loven ut til grunnlinjene. Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn en grunnlinjene. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.»

Det er hittil ikke gitt bestemmelser om at loven skal gjelde på Svalbard. Etter at lov om miljøvern på Svalbard ble vedtatt 1. juni 2001, vil det heller ikke være aktuelt å gjøre plan- og bygningsloven gjeldende på Svalbard.

Etter gjeldende rett er det således flere tilnærminger til avgrensingen av det geografiske virkeområdet for miljø- og offentlighetsregelverket.

8.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en særskilt bestemmelse i lovforslaget § 3 som skal lyde:

«Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen».

Forslaget om å gjøre loven direkte gjeldende for disse områdene er ikke nærmere begrunnet eller omtalt i utredningen. Forholdet til kontinentalsokkelen og den økonomiske sone er heller ikke kommentert.

8.4.4 Høringsinstansenes syn

Sysselmannen på Svalbard har kommentert lovens stedlige virkeområde i høringen, og det heter i uttalelsen fra Sysselmannen blant annet at :

«Utvalgets arbeid og lovforslaget er i tråd med de høye miljømålsettingene som er satt for Svalbard ved at den foreslåtte loven vil være et godt virkemiddel for allmennheten til å få innsyn og ta del i beslutningsprosesser når det gjelder virksomhet på Svalbard, så vel i privat som offentlig regi. Vi gjør likevel oppmerksom på at det pålegg som utkastet gir myndighetene om å ha kunnskap om miljøtilstanden forutsetter at vi har tilgjengelige ressurser for å hente inn de miljødata som blir etterspurt. Videre vil vi peke på at loven, dersom den skal gjelde

for Svalbard, vil måtte kunne håndheves overfor all type virksomhet på øygruppen. Overfor enkelte utenlandske virksomheter kan dette representere en utfordring, ettersom lovforslaget så vidt vi kjenner til gir plikt til å gi informasjon som ikke gjelder i de land der disse har sitt hovedsete. Det må derfor legges inn en viss fleksibilitet i lovforslaget for å i vareta dette hensynet»

Justisdepartementets slutter seg til Sysselmannens vurdering av behovet for en viss fleksibilitet i lovforslaget dersom loven gis anvendelse på Svalbard.

8.4.5 Miljøverndepartementets vurdering

Spørsmålet om lovens geografiske virkeområde gjelder i første rekke spørsmålet om offentlige og private rettssubjekter på Svalbard og Jan Mayen skal få nye plikter direkte som følge av loven. Miljøinformasjon om miljøforholdene på Svalbard og Jan Mayen som finnes hos offentlige organer på fastlandet, vil uansett være omfattet av loven.

Departementet vil understreke at det på miljøområdet er en klart uttalt målsetting å ha minst like strenge regler på Svalbard som på fastlandet. På denne bakgrunn ble det vedtatt en ny lov 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard som i tillegg til å samle gjeldende regelverk om miljøvern på Svalbard, også innskjerper og innfører nytt regelverk på noen områder. I tråd med Sysselmannens merknader ser imidlertid departementet at det kan oppstå særskilte problemstillinger i forhold til å la miljøinformasjonsloven komme til anvendelse for all virksomhet på Svalbard. Departementet vil i denne forbindelse også peke på at lovforslaget ikke er sendt på høring til aktuelle utenlandske aktører på Svalbard som det er naturlig å anta ville ha kommentarer til forslaget. Det kan videre tenkes at rene stedlige forhold tilsier en noe annen løsning for Svalbard.

Departementet mener det må være et klart siktemål at loven helt eller delvis også skal komme til anvendelse for offentlige organer og privat virksomhet på Svalbard. På bakgrunn av de ovennevnte hensyn er det imidlertid nødvendig å foreta en grundigere vurdering av spørsmålet. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis får anvendelse på Svalbard. Departementet vil så vurdere når, og på hvilken måte loven eventuelt kan settes i kraft for Svalbard.

Departementet foreslår i tillegg at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis får anvendelse på Jan Mayen. På samme måte som for Svalbard vil departementet foreta en særskilt vurdering av om loven skal gjøres gjeldende for Jan Mayen og i så fall når og på hvilken måte.

Når det gjelder miljøinformasjon om aktiviteter på kontinentalsokkelen, følger det av lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 1-5 at norsk rett i utgangspunktet gjelder for petroleumsvirksomheten. Departementet legger i tråd med dette til grunn at miljøinformasjonsloven også omfatter aktivitet på kontinentalsokkelen. Dette er også tydeliggjort gjennom miljøinformasjonsloven § 4 første ledd hvor det framgår at loven gjelder for all virksomhet etablert i Norge, dvs. også virksomhet som driver aktivitet på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone. For de virksomheter som ikke er etablert i Norge, foreslås imidlertid en egen for-

skriftshjemmel for kontinentalsokkelen og Norges økonomiske sone. Disse er tatt inn i lovforslaget § 4 annet ledd.

Departementet anser det ikke som nødvendig å gi en særskilt forskriftshjemmel for bilandene. Det er neppe praktisk at loven skal få anvendelse der.

Miljøinformasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, følger etter lovforslagets § 3 reglene i produktkontrolløven. Rettighetene og pliktene knyttet til miljøinformasjon om slike produkter gjelder følgelig for det samme virkeområdet som produktkontrolløven generelt.

9 Andre generelle spørsmål den nye loven reiser

9.1 Forholdet mellom lov om miljøinformasjon og annen lovgivning

På de områdene hvor miljøinformasjonsloven gir nye regler i forhold til eksisterende lovgivning, vil loven være enerådende som rettsgrunnlag. Dette gjelder blant annet for bestemmelsene om offentlige organers plikt til å ha kunnskap om miljøforhold, og for allmennhetens rett til miljøinformasjon direkte fra private.

På det offentligrettslige området vil miljøinformasjonsloven gjelde ved siden av de generelle reglene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven og reglene i forvaltningsloven. I tråd med utvalgets forslag er det tatt inn en egen bestemmelse, § 3 første ledd, som presiserer at miljøinformasjonsloven ikke innskrenker retten til opplysninger etter forvaltningsloven, offentlighetsloven eller andre regler.

Utvalget hadde også foreslått en egen bestemmelse i offentlighetsloven § 1 femte ledd om at lov om miljøinformasjon gjelder i tillegg til offentlighetsloven ved krav om innsyn i miljøopplysninger. Dette forslaget videreføres av departementet.

Definisjonen av offentlig organ i miljøinformasjonsloven går lenger enn offentlighetslovens definisjon. For de virksomhetene eller aktivitetene dette gjelder, vil miljøinformasjonsloven være eneste rettsgrunnlag og uttømmende regulere spørsmål om miljøinformasjon. Miljøinformasjonslovens saksbehandlingsregler gjelder alle som den selv definerer som «offentlig organ» i § 5 første ledd uansett tilknytning til offentlighetsloven.

Når det gjelder produkter, vil forholdet mellom miljøinformasjonsloven og de nye bestemmelsene i produktkontrollloven §§ 9-10 hovedsakelig være at de har sine respektive virkeområder. Det vises for øvrig til den nærmere redegjørelsen for dette i kapittel 13 om produkter.

Bestemmelsen om deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet er av generell karakter og setter en standard for allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. På dette området gjelder også særregler i annet lovverk, blant annet i plan- og bygningsloven. Forholdet mellom miljøinformasjonsloven og annet regelverk på dette området er regulert i § 20 femte ledd i miljøinformasjonsloven.

9.2 Forholdet til opphavsrett

9.2.1 Innledning

Det å framskaffe, samle inn, bearbeide og systematisere informasjon kan være svært kostnads- og arbeidskrevende. For å finansiere framskaffelsen av informasjon kan man se det som ønskelig at man også har enerett til å videreformidle informasjonen til allmennheten. Grunnlaget for å ha enerett til å formidle miljøopplysninger kan være opphavsrett til opplysningene. En enerett i denne sammenheng innebærer at man kan ta betaling for formidlingen eller

nekte å utlevere informasjonen. Opphavsretten er regulert i lov av 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. (åndsverkloven). De mest aktuelle formene for opphavsrett i relasjon til miljøinformasjon er opphavsrettslig vern for åndsverk etter åndsverkloven § 1 eller vern som database/katalog etter åndsverkloven § 43. Et viktig spørsmål er derfor hvordan forholdet mellom reglene i åndsverkloven og miljøinformasjonsloven nærmere skal reguleres og hvorvidt det kan tenkes motstrid mellom de to regelsettene. Denne problemstillingen vil i all hovedsak bare være aktuell i forhold til miljøinformasjon som foreligger hos offentlige organer.

9.2.2 Gjeldende rett

Gjennom den opphavsrettslige lovgivningen er det etablert rettigheter for den som har skapt et åndsverk. Åndsverkloven § 1 gir åndsverk rettsvern. Den som har skapt åndsverket, vil etter åndsverkloven § 2 ha «enerett til å råde over åndsverket ved å framstille eksemplarer av det og ved å gjøre det tilgjengelig for allmennheten». Dette innebærer med andre ord at utlevering av et opphavsrettslig vernet verk vil kreve opphavsmannens samtykke, og hvis samtykke gis, vil det normalt følge et krav om vederlag. Det er viktig å merke seg at det ikke er idéene som sådanne som er vernet, men verkets utforming. Dette står i motsetning til patentrettighetene som verner selve idéen bak oppfinnelsen, eller reglene om taushetsplikt for forretningshemmeligheter som verner selve det tankemessige innholdet.

For å være et åndsverk må verket ha såkalt verkshøyde. Dette innebærer at verket må være et resultat av noens selvstendig skapende åndsinnsetning. Dette betyr for eksempel at en sammenstilling av rene faktaopplysninger ikke har vern etter åndsverkloven. Et årsregnskap eller statistiske miljøopplysninger er heller ikke åndsverk. Dersom man derimot har brukt kreativitet ved utvelgelsen av dataene, vil det kunne være et åndsverk. En oversikt som viser de viktigste hekkeområdene for en fugleart, vil således kunne være et åndsverk etter § 1, men det vil da være selve oversikten som er vernet, og ikke de enkelte opplysningene i oversikten.

Åndsverkloven § 43 etablerer et vern for kataloger, formularer, programmer, databaser eller lignende arbeid som sammenstiller et større antall opplysninger, eller som er resultat av en vesentlig investering. Den som frambringer databaser og lignende, vil ha enerett til å råde over hele eller vesentlige deler av arbeidets innhold ved å framstille eksemplarer av det og gjøre det tilgjengelig for allmennheten. Det rettslige vernet gjelder ikke de enkelte opplysningene i databasen. Det er ikke noe vilkår at kravene til verkshøyde i § 1 skal være oppfylt. Det er nok at det er en samling av «et større antall opplysninger» eller at databasen er et resultat av «en vesentlig investering». En database som inneholder miljødata, vil således kunne være vernet etter § 43. Et kart vil både kunne være en database med vern etter § 43 og et åndsverk med vern etter hovedregelen.

Når det gjelder opplysninger som foreligger hos det offentlige, må det opphavsrettslige vernet tåle vesentlige innskrenkninger. For det første er det i åndsverkloven § 9 gjort et generelt unntak fra vernet for lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak truffet av offentlig myndighet. Det samme gjelder forslag, utredninger og andre uttalelser som gjelder offentlig myndighetsutøvelse fra offentlig myndighet og offentlig oppnevnt råd eller utvalg.

Dette unntaket gjelder bare åndsverk som er produsert særskilt til bruk i dokumenter som nevnt ovenfor. Åndsverk som siteres eller gjengis i vedlegg, omfattes ikke. Unntaket innebærer at offentlige myndigheter ikke har enerett til å offentliggjøre disse dokumentene. Hvem som helst kan mangfoldiggjøre dem. Det at et verk er uten opphavsrettslig vern etter åndsverkloven, betyr imidlertid ikke at det ikke kan tas betaling for formidlingen av slik informasjon. Det er for eksempel vanlig praksis at man tar betaling for trykte publikasjoner av offentlige dokumenter som lover, forskrifter, offentlige utredninger og for regjeringens dokumenter til Stortinget.

For det andre sier åndsverkloven § 27 at vern etter loven ikke er til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven eller annen lovgivning. Denne bestemmelsen innebærer ikke at dokumenter som er omfattet av innsynsreglene, ikke har opphavsrettslig vern, men bare at man ikke kan la være å gi ut dokumentene ved forespørsel. Opphavsmannen vil fremdeles ha enerett til annen offentliggjøring og eksemplarframstilling. Den som har fått innsyn i et vernet dokument, vil ikke ha anledning til å framstille eksemplarer av åndsverket som han har fått innsyn i.

En rett til å kreve miljøinformasjon om noe som er omfattet av åndsverkloven §§ 1 og 43, og som ikke faller inn under de ovennevnte reglene i §§ 9 eller 27, vil kunne komme i konflikt med gjeldende opphavsrettsregler. Dette forutsetter i hovedsak at informasjonen er lagret hos det offentlige og ikke knytter seg til en «bestemt sak» i offentlighetslovens forstand. Hva som menes med «saksdokumenter», er blitt vurdert noe ulikt. I praksis har det vært antatt at for eksempel miljøopplysninger som er systematisert i databaser, vil være omfattet. I mange tilfeller vil en hensiktsmessig tilgang til disse databasene forutsette at den enkelte får tilgang til et større antall opplysninger, for eksempel i form av et kartutsnitt. Vegetasjonskart, geologiske kart og topografiske kart er konkrete eksempler på ulike produkter i denne kategorien som det har vært antatt at har opphavsrettslig vern etter åndsverkloven. Et annet eksempel er når det offentlige samler informasjon som ledd i en tjenesteyting og ikke ut fra lovpålegg.

9.2.3 Internasjonale regler

De internasjonale reglene om miljøinformasjon legger ikke noen bindende føringer på dette punktet. Både Århuskonvensjonen og EUs miljøinformasjonsdirektiv (Rådsdirektiv 90/313/EØF) åpner for å innskrenke retten til miljøinformasjon ut fra hensynet til opphavsretten. Opphavsretten danner også grunnlag for å kunne kreve betaling for informasjon. Her vil de internasjonale miljøinformasjonsreglene legge visse føringer. Århuskonvensjonen åpner for at nasjonale myndigheter kan kreve betaling for utlevering av opplysninger, men disse gebyrene skal ikke overstige et rimelig beløp. Tilsvarende finner man i miljøinformasjonsdirektivet og i forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv.

De internasjonale reglene om opphavsrettigheter åpner under visse vilkår for å gjøre innskrenkninger i opphavsretten ut fra andre samfunnshensyn. Tre sentrale regelverk i denne sammenheng er WTO/TRIPs avtalen fra 1994 (Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon, herunder Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter), Bernkonvensjonen

om vern av litterære og kunstneriske verk fra 1971 og Rådskonferensdirektiv 96/9/EF om rettslig vern av databaser (databasedirektivet). Direktivet er gjennomført ved endringer i åndsverkloven av 16. april 1999 nr. 19.

Databasedirektivet lister opp fire alternative grunnlag for å gjøre begrensninger i eneretten til databaser i artikkel 6 nr. 2. Siste alternativ, kategori d, er det alternativet med størst relevans for miljøopplysninger som foreligger hos det offentlige. Denne bestemmelsen tillater at de unntakene fra opphavsretten som tradisjonelt anerkjennes i medlemsstatenes lovgivning, opprettholdes. I tillegg er det et krav om at unntakene ikke gjør urimelige inngrep i rettighets-haverens legitime interesser eller strider mot den normale utnyttelsen av databasen. Det siste vilkåret finner man igjen i Bernkonvensjonen og i WTO/TRIPs-avtalen.

9.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har vurdert hvorvidt loven om retten til miljøopplysninger bør gis absolutt rang foran åndsverkloven. Utvalget peker på at dersom loven om retten til miljøopplysninger gis absolutt rang foran åndsverkloven, vil allmennhetens rett til miljøopplysninger styrkes. Det at det offentlige kan ha opphavsrett til miljøopplysninger og dermed mulighet for å nekte å gi dem ut eller å kreve betaling for dem, kan etter utvalgets vurdering virke uheldig. Opphavsretten kan være med på å svekke formidlingen av miljøopplysninger, både til allmennheten og mellom offentlige organer. Det kan også medføre at personer i praksis ikke får tilgang til miljøopplysninger fordi de må betale for dem.

På den annen side er det etter utvalgets oppfatning vanskelig å si sikkert om et eventuelt unntak fra opphavsretten for miljøopplysninger hos offentlige organer vil være i strid med de internasjonale reglene. Utvalget påpeker videre at det kan ha store konsekvenser for dagens organisering av innhenting og formidling av miljøopplysninger om slike opplysninger ble unntatt opphavsrett. Det vil kunne medføre sviktende inntekter for dem som i dag tar seg betalt for de ovennevnte tjenestene. Muligheten for å ta betaling for distribusjon av miljøopplysninger bygger i stor grad på at man har enerett til det formatet opplysningene ligger i. Det vil være en omfattende jobb å få klarlagt hvilke økonomiske og organisatoriske konsekvenser et forslag om å la lov om retten til miljøopplysninger ha forrang foran åndsverkloven, vil ha. En slik lovendring vil etter utvalgets vurdering også kreve en grundigere utredning av forholdet til de internasjonale reglene, jf. ovenfor. Utvalget peker på at retten til miljøopplysninger, slik retten er utformet i de internasjonale reglene, ikke innebærer rett til å framstille flere eksemplarer av opplysningen for distribusjon eller å offentliggjøre den på annen måte. Retten til miljøopplysninger er bare en rett til å motta opplysninger, ikke en rett til å mangfoldiggjøre åndsverket den finnes i.

Utvalget foreslår derfor en bestemmelse i lovforslaget § 2 som sier at retten til miljøopplysninger gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven. Utvalget understreker at opphavsretten bare gir en mulighet for å nekte å offentliggjøre opplysninger eller å ta betaling for dem, ikke en plikt til å gjøre det. Når det gjelder statlige institusjoner, vil staten gjennom sin instruksjonsmyndighet kunne forby de underliggende institusjonene å nyttig-

gjøre seg opphavsretten. Kommunene kan ikke instrueres på tilsvarende måte.

9.2.5 Høringsinstansenes syn

Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening har flere kommentarer til forslaget om at loven skal gjelde med de begrensningene som følger av åndsverkloven. De skriver blant annet:

«Det er etter vår oppfatning lite tilfredsstillende at utvalget ikke har gått lenger i å avklare forholdet mellom retten til å få miljøopplysninger og opphavsretten. Siden utvalgets drøfting her skjer også i forhold til offentlighetsloven, antar vi at man først og fremst har hatt miljøopplysninger i offentlige virksomheter i tankene.

Enda mer utilfredsstillende er det at utvalget bare konstaterer at åndsverkloven kan innebære begrensninger, uten å gi brukerne mer veiledning. En ordlyd som foreslått kan lett gi inntrykk av at den som søker opplysninger vil kunne avvises når man møter opphavsrett, men bare i mindre grad vil dette hindre innsyn. Det er først med hensyn til eventuell egen bruk av opphavsrettslig materiale at visse begrensninger kommer inn. Utvalget kunne gjerne hentet materiale for noe nærmere belysning av dette i forarbeidene til åndsverkloven, selv om det vil være galt å si at disse gir noen fullstendig klarhet.

Under punkt 14.5.3 bokstav d drøfter utvalget den type miljøopplysninger som er omfattet av åndsverkloven, men ikke faller inn under §§ 9 og 27, og som ikke er omfattet av innsynsretten etter offentlighetsloven - visstnok fordi det ikke omfattes av begrepet «saksdokumenter». Utvalget uttaler at «en ikke ubetydelig mengde miljøopplysninger vil falle under kategori d». Utvalget gir imidlertid ikke noen gode eksempler eller forklaringen på hva slags type informasjon dette gjelder, men dersom det virkelig forholder seg slik, er det etter vårt syn underlig at utvalget ikke har gjort mer for å avklare status for denne type informasjon.»

Kulturdepartementet påpeker at en rett til å motta opplysninger eller en rett til tilgang til et eksemplar av åndsverket som inneholder miljøopplysninger, godt kan tenkes å stride mot åndsverkloven § 2.

Det norske meteorologiske institutt understreker at deres meteorologiske data og produkter er informasjon som er vernet etter åndsverkloven.

9.2.6 Miljøverndepartementets vurdering

Departementet foreslår som utvalget en regel hvor det presiseres at retten til miljøinformasjon gjelder med de begrensningene som følger av opphavsretten. I loven er denne nå § 3 tredje ledd. Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for hvilken betydning en slik regel vil få for mengden tilgjengelig miljøinformasjon. Det er departementets oppfatning at en slik regel ikke vil innebære noen særlig svekkelse av retten til miljøinformasjon. Den informasjonen som utgjør kjerneområdet for loven vil sjelden være informasjon som er opphavsrettslig vernet, og departementet ser derfor ikke behov for en regel som gir miljøinformasjonsloven forrang. Som nevnt er det ikke miljøinformasjonen som sådan som er vernet, men verkets utforming. Som beskrevet ovenfor er det i denne sammenheng også viktig å understreke at et eventuelt opphavsrettslig vern for alle opplysninger som foreligger hos det offentlige, uan-

sett må tåle vesentlige innskrenkninger. Departementet viser her til det generelle unntaket fra vernet som er gjort i åndsverkloven for lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak truffet av offentlig myndighet, samt regelen i åndsverkloven § 27 om at informasjon som skal offentliggjøres med hjemmel i offentlighetsloven, forvaltningslovens veiledningsplikt eller andre lover, alltid skal utgis.

Dersom det skulle vise seg at regelen i praksis viser seg å innebære en skranke av reell betydning for allmennhetens tilgang til miljøinformasjon etter loven, vil departementet komme tilbake til spørsmålet.

9.3 Betaling for miljøinformasjon

9.3.1 Innledning

Retten til miljøinformasjon angår kollektive og grunnleggende rettigheter for borgerne. Adgangen til å kreve betaling ved utlevering av miljøinformasjon vil kunne ha stor betydning for etterspørselen etter slike opplysninger, og for allmennhetens muligheter for å innhente nødvendig informasjon. Det må derfor anses som et klart utgangspunkt at miljøinformasjon skal utgis uten vederlag.

9.3.2 Gjeldende rett

Når det gjelder adgangen til å ta betaling for informasjon fra offentlig organ, er hovedregelen i dag at det ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling og etter anmodning i rimelig utstrekning skal gis avskrift, utskrift eller kopi av et dokument vederlagsfritt, jf. offentlighetsloven § 8 tredje ledd. Det kan imidlertid gis forskrifter om betaling.

Adgangen for andre enn forvaltningsorganer til å ta betalt for opplysninger er ikke regulert særskilt i norsk rett.

Gjennom den opphavsrettslige lovgivningen er det imidlertid etablert rettigheter for den som har skapt et åndsverk, herunder en rett til å ta betalt for åndsverket. Se for øvrig drøftelsen om dette under punkt 9.2.

9.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en hovedregel om at det ikke kan tas betaling for miljøopplysninger. Dette gjelder både opplysninger fra offentlige og private virksomheter og opplysninger som foreligger hos offentlige organer. Utvalget åpner imidlertid for at det kan tas betaling dersom det har skjedd en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysningene, og opplysningene er tilgjengelige i en annen form, jf. utvalgets lovutkast § 24. Utvalget foreslår videre at det er et vilkår for å kreve slik betaling at den som har plikt til å utlevere opplysningene, har gjort tilgjengelig en liste over satser på forhånd. Listen skal også angi når det kreves forhåndsbetaling. Utvalget foreslår at reglene skal gjelde uavhengig av om det er offentlige eller private organer eller institusjoner som utleverer opplysninger.

Utvalget påpeker at det fortsatt vil være anledning til å ta betalt for opplysninger det er knyttet opphavsrett til.

Utvalget finner det videre hensiktsmessig om eventuelle forskrifter om adgang til å kreve betaling gitt i medhold av offentlighetsloven, også får virk-

ning for opplysninger utgitt i medhold av miljøinformasjonsloven, slik at det er samsvar mellom regelverkene.

9.3.4 Internasjonal rett

Både Århuskonvensjonen og det gjeldende miljøinformasjonsdirektivet åpner for at man kan ta betaling for miljøopplysninger. Begge regelsettene krever imidlertid at slik betaling skal være innenfor «rimelige» grenser. Artikkel 4 i Århuskonvensjonen og artikkel 5 i miljøinformasjonsdirektivet fastsetter således at det kan åpnes for vederlagskrav hvis det ikke «overstiger rimelige beløp» eller «overstiger rimelige kostnader».

Unntak gjøres i Århuskonvensjonen artikkel 6 nr. 6 for opplysninger til berørte parter i forbindelse med deltakelse i offentlige beslutningsprosesser vedrørende bestemte aktiviteter. Der står det uttrykkelig at det ikke er adgang til å ta betalt for opplysninger i denne forbindelse.

Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 8 stiller i tillegg krav om at dersom offentlige myndigheter har til hensikt å kreve vederlag for framskaffelsen av informasjon, skal de gi opplysningssøkerne en oversikt over hvilke gebyrer som kan bli ilagt, hvilke omstendigheter som avgjør om opplysningene ilegges eller unntas fra gebyr, og når tilgang på informasjon er betinget av at gebyret blir innbetalt på forhånd.

Kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv gjennomfører kravene i Århuskonvensjonen, men har enkelte ytterligere krav til reglene om å ta betaling. For det første kan man etter forslaget artikkel 5 ikke gjøre utlevering av opplysningene betinget av forhåndsbetaling. For det andre skal undersøkelse på stedet av de ønskede opplysningene være vederlagsfritt. Adgangen til miljøopplysninger som er i en form som er tilgjengelig via computer-telekommunikasjon eller på annen elektronisk måte, skal også være vederlagsfri.

Som nevnt under kapittel 9.2 om forholdet til opphavsretten, åpner både Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet for å innskrenke retten til miljøinformasjon ut fra hensynet til immaterielle rettigheter.

9.3.5 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene slutter seg til prinsippet om at miljøopplysninger skal være gratis med mindre det har skjedd en betydelig arbeidsinnsats for å framskaffe dem, og at eventuelt krav på vederlag ikke skal overstige kostnadene ved å framskaffe opplysningene. Flere høringsinstanser ser imidlertid behov for å presisere hva som menes med kostnader for å «framskaffe opplysningene».

I *Det norske meteorologiske institutts høringsuttalelse* heter det at:

«Videre sier lovutkastets § 24 at betaling ikke skal overskride kostnadene ved å framskaffe opplysningene. Hvis dette skal gjelde, er det nødvendig å hekte på en presisering. Det er Stortinget som er kravstiller til DNMI's kjernetjenester og som sørger for den finansielle deknningen gjennom Statsbudsjettet. Stortinget forutsetter at DNMI dekker en del av sine infrastrukturutgifter gjennom inntekter av kommersielle tjenester. Stortinget har derfor ikke fullfinansiert DNMI's infrastruktur.

Hvis «kostnadene ved å framskaffe opplysningene» presiseres til også å inkludere en andel av infrastrukturkostnader, er dette greit for DNMI og i samsvar med våre rammebetingelser. I motsatt fall måtte prinsippene for vår statlige finansiering endres.»

Direktoratet for naturforvaltning og *Statens forurensingstilsyn* forutsetter at dagens praksis med å kreve betaling for trykte rapporter kan videreføres.

Andre høringsinstanser tar opp spørsmålet om betaling for kart. *Statens Kartverk* forutsetter at det fortsatt kan kreves vederlag for kart, men *Fylkesmannen i Hedmark* og *Norges geologiske undersøkelse (NGU)* minner om behovet for å gjøre digitale grunnlagskart praktisk og økonomisk lett tilgjengelige.

Det norske meteorologiske institutt tar opp spørsmålet om hva som skal forstås med at opplysningene må være tilgjengelige på annen måte for at betaling skal kunne kreves. De anfører at:

«I annet ledd i § 24 stilles det opp forutsetninger for å kreve betaling. Lovutkastet forutsetter at det har funnet sted en vesentlig bearbeidelse eller sammenstilling av opplysninger (verdiøkende tjenester). Denne forutsetningen kobles imidlertid til en forutsetning om at (de samme) opplysningene vil være tilgjengelig i en annen form enn den brukeren ber om. Med andre ord skal brukeren betale når institusjonen må bruke tid på å bearbeide eller sammenstille opplysninger som ellers er tilgjengelige, ellers skal brukeren ikke betale.

Det Norske Meteorologiske Institutt har andre rammebetingelser. I våre vedtekter § 1 pkt. f) heter det at vi skal «utføre oppdrag og yte spesialtjenester for offentlige og private interesser mot full kostnadsdekning for brukeren». Som beskrevet ovenfor medfører dette at vi leverer produkter og utfører tjenester utover kjernetjenestens nivå, i et stort omfang. Vi framskaffer da opplysninger som ikke tidligere var tilgjengelige på noen annen måte eller i noen annen form. Disse opplysningene er vi pålagt å ta betalt for.»

9.3.6 Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementet slutter seg hovedsakelig til utvalgets vurderinger, men foreslår likevel enkelte endringer i lovteksten, jf. § 6. Endringene innebærer slik departementet ser det, ingen reelle endringer i forhold til utvalgets forslag i adgangen til å ta betaling for miljøinformasjon. Som utvalget anser departementet det som meget viktig for en effektiv utnyttelse av kjernerettighetene etter loven, at tilgangen til miljøinformasjon skal være kostnadsfri. Økonomi skal ikke være et hinder for å utnytte lovens rettigheter. Departementet har presisert bestemmelsen slik at det klart framgår at det i utgangspunktet ikke er adgang til å kreve betaling for miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven. Som i utvalgets forslag kommer regelen om betaling til anvendelse på miljøinformasjon som foreligger både hos offentlige organer og miljøinformasjon fra privat og offentlig næringsvirksomhet. Regelen gjelder miljøinformasjon man har krav på å få utlevert på forespørsel. For tilgang til miljøinformasjonssystemer som forvaltningsorganer plikter å ha etter § 8, kan forholdet til betaling stille seg noe annerledes. For eksempel framgår det av forskrift av 19. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert, at dersom det begjæres innsyn i et EDB-register som drives av andre enn det organet vedkommende henvender seg til, kan organet henvise vedkommende til å bruke systemet slik det ordinært tilbys i markedet. Der hvor allmennheten for eksempel gis

direkte tilgang til å søke i databaser og lignende, som forvaltningsorganer har opprettet for å oppfylle informasjonsplikten etter § 8, er § 6 ikke til hinder for at det kan tas for eksempel et mindre gebyr. Men dette bør i så tilfelle være kjent for brukerne på forhånd og standardisert, og må generelt ikke settes så høyt at den allmenne tilgjengeligheten svekkes.

Dersom informasjonen er vesentlig bearbeidet og/eller sammenstilt eller den kan fås i en annen form, vil dette normalt være informasjon som går utover det en har rett til å kreve utlevert etter loven. Departementet mener derfor det ikke er behov for en eksplisitt beskrivelse av dette som unntak i lovteksten slik lovutvalget foreslår og at utvalgets forslag derfor kan virke forvirrende. Det er rekkevidden av retten til å få miljøinformasjon på forespørsel som setter grenser for hva som skal være vederlagsfritt. Departementet foreslår imidlertid hjemmel for å gi forskrift til nærmere regulering av de grensetilfellene som kan oppstå, jf. § 7.

Både i utvalgets kommentarer og i høringsrunden har det vært særlig fokus på hvordan kart og geografiske opplysninger reguleres etter lovforslaget. Departementet vil i denne sammenheng også vise til omtalen av begrepet miljøinformasjon i kapittel 8.3 hvor det presiseres at vanlige kart og geografiske opplysninger om for eksempel høyden på et fjell eller plassering av bebyggelse, ikke i seg selv er miljøinformasjon. For å bli miljøinformasjon må det noe mer til, informasjonen må si noe om tilstanden til ulike miljøelementer eller miljøet. Kartfestet informasjon som for eksempel forekomster av forurenset grunn eller områder av særlig verdi for biologisk mangfold eller verneområder, er derfor miljøinformasjon som er omfattet av loven. Førstnevnte informasjon er med andre ord ikke regulert i miljøinformasjonsloven og adgangen til å ta betaling må vurderes etter andre regler. Departementet mener derfor at enkelte av de problemene som høringsinstansene gir uttrykk for, ikke vil oppstå i praksis.

Generelt ser departementet behov for å presisere at den informasjonen som organer som for eksempel Kartverket og Det norske meteorologiske institutt produserer og som har karakter av forskning og utredning i konkurranse med private, uansett ikke er informasjon som ligger i kjernen av de opplysningene miljøinformasjonsloven særlig tar sikte på å regulere. Denne typen informasjon vil i all hovedsak nettopp være informasjon nevnt ovenfor som er vesentlig bearbeidet og sammenstilt utover det allmennheten har krav på etter loven, og hvor den enkelte opplysningen isolert kan fås gratis på annen måte. Miljøinformasjonsloven vil derfor ikke være til hinder for at det tas betaling for denne typen informasjon.

Også publikasjoner som regelmessig utgis kan være eksempler på vesentlig bearbeidet og sammenstilt informasjon det er adgang til å ta betalt for. Dette gjelder imidlertid ikke når den enkelte rapport brukes for å besvare et konkret krav som kunne vært besvart på en annen måte. I sistnevnte tilfelle bør den som framsetter kravet, få publikasjonen gratis siden det er organet selv som velger å gi informasjonen i den bestemte formen.

Miljøverndepartementet anser at det i utgangspunktet ikke er behov for unntak fra regelen om at det ikke er adgang til å ta betaling for miljøinformasjon man har rett til etter loven. Som en sikkerhetsventil foreslås det likevel en forskriftshjemmel i § 7 som gir adgang til å fastsette regler om betaling i visse tilfeller. Dette kan bli aktuelt hvis regelen viser seg å få utilsiktede og uheldige

konsekvenser. Forskriftshjemmelen kan også benyttes til å presisere og klargjøre grensene for når noe er kostnadsfritt etter loven eller med andre ord hvor langt rettighetene etter loven kan sies å gå.

For å sikre samsvar mellom regelverkene opprettholder departementet utvalgets forslag om at forskrifter om betaling gitt i medhold av offentlighetsloven § 8 også får tilsvarende virkning etter miljøinformasjonsloven.

10 Det offentliges ansvar for å ha og formidle oversiktsinformasjon til allmennheten

10.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes allmennhetens tilgang til oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og om påvirkningsfaktorer av betydning for utviklingen i miljøet. Tilgang til slik informasjon er viktig for at allmennheten skal kunne følge med i hvordan det går med miljøet, med jord, luft og vann, hav og land, det biologiske mangfoldet, kulturminner, naturressurser og arealutnyttelse mv. At folk flest og ulike samfunnsaktører har slik kunnskap, eller kan oppsøke den, er en grunnleggende forutsetning for å kunne danne seg en mening om utviklingen i miljøvernpolitikken og ressurspolitikken, og for å kunne delta i samfunnsdebatten om dette. De verdier som er særlig viktige i denne sammenheng er demokratihensyn, miljøinformasjon som forutsetning for deltakelse i beslutningsprosesser og lokalt miljøengasjement. Som utvalget påpeker i NOU 2001:2 kapittel 11.1, vil ikke hovedregelen om at enhver plikter å informere om egne miljøpåvirkninger, og rett til miljøinformasjon fra hver enkelt virksomhet eller hvert organ, dekke dette behovet. De enkelte aktører vil sjelden besitte noe samlet bilde eller noen samlet informasjon om et miljøproblem eller om miljøtilstanden. Det er dessuten sjelden én enkelt årsak til at for eksempel luftkvaliteten i Bergen er dårlig en vinterdag, eller at områder med urørt natur nesten står i fare for å forsvinne.

Miljøinformasjon i denne sammenheng kan ha flere forskjellige sider. Det kan være beskrivelser på et overordnet nivå av faktorer som kan påvirke miljøet, slik som utslippsdata, registre over produkter og forurenset grunn eller arealutnyttelse mv. som beskrevet i utvalgets innstilling kapittel 11. Likeledes kan det være fakta om miljøtilstanden, altså hvordan det står til i miljøet, for eksempel vannkvalitet, funn av purpurnegl skadet av miljøgifter, kunnskap om truede arter i kulturlandskap, eller om forekomst av sjeldne naturtyper. Videre omfatter det oversikt over tilstanden til naturressursene, både bruken av arealressursene og forhold som vedrører biologiske ressurser, herunder de som er av økonomisk betydning, slik som høstbare bestander av fisk, jaktbart vilt eller produktiv skog.

Offentlige forvaltningsorganer får gjennom sine ulike aktiviteter omfattende kunnskap om miljøtilstanden. Dette gjelder særlig gjennom det forvaltningsansvaret og den myndighetsutøvelsen som ulike myndigheter er tillagt på sentralt, regionalt og lokalt nivå. I tillegg til oversiktsinformasjon på statlig nivå er miljøopplysninger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå viktig. Opplysninger om tilstanden i det lokale miljøet er av vesentlig interesse for kommunens innbyggere og en forutsetning for lokalt miljøengasjement.

Kommunene får gjennom sine aktiviteter en betydelig tilgang på miljøopplysninger. En stor del av dette er knyttet til kommunens ansvar for arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven (inklusive landskap, vassdrag, kystsoner, biologisk mangfold m.m.). Tilgangen til miljøinformasjon er også sikret gjennom kommunens ulike oppgaver, herunder tilrettelegging for friluftsliv,

forvaltning av vilt og fisk, forvaltning av landbruks- og skogbrukssektoren, kulturminnevern, organisering og drift av miljørettet helsevern, avløp og renovasjon, energiforsyning og ENØK i den grad dette ikke er privatisert, og miljøundervisning i grunnskoler og barnehager.

Fylkeskommunen har på sin side en viktig rolle når det gjelder regional arealplanlegging, jf. plan- og bygningsloven § 19. Fylkesplaner og -delplaner tar opp problemstillinger av regional karakter, deriblant miljøsaker slik som urørte naturområder eller kystsoneforvaltning. Den fylkeskommunale planleggingen har som formål å fremme samordning av de ulike sektorene og kommunenes planlegging. Fylkeskommunen kan videre fremme innsigelse mot kommunale planforslag og påklage kommunale dispensasjonsvedtak.

Det å ha oversiktsinformasjon om miljøet, må være et kollektivt ansvar. Det er bred enighet om dette. Spørsmålet i denne sammenheng er om det i miljøinformasjonsloven bør lovfestes en plikt for det offentlige til å ha oversiktsinformasjon om miljøforhold, og sørge for at den er tilgjengelig for borgerne.

10.2 Gjeldende rett

Grunnloven § 110 b gir allmennheten krav på informasjon om «Naturmilieuets Tilstand». Bestemmelsen gjelder rene fakta om hvordan det står til ute i miljøet og oversikt over tilstanden til ulike naturressurser. Bestemmelsen omfatter også informasjon om mulige belastninger på ressursgrunnlaget, samt årsaksfaktorer og fare for skade på miljø og ressurser, jf. omtalen av Grunnloven i NOU 2001:2 kapittel 5.1.

Det finnes få rettsregler som stiller konkrete krav til myndighetenes oversikt over miljøtilstanden på generelt plan. Et særtilfelle er forurensningsloven § 48 første ledd som fastsetter at:

«Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall.»

Denne bestemmelsen pålegger forurensningsmyndighetene en plikt til å ha en viss oversikt over forurensningssituasjonen. Mye relevant informasjon vil myndighetene få gjennom behandlingen av søknader om tillatelse til forurensning. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig om myndighetene bare baserte seg på disse dataene. En viss plikt til selv å gjennomføre undersøkelser vil forurensningsmyndighetene ha på grunnlag av denne bestemmelsen. Bestemmelsen kan imidlertid ikke innebære at myndighetene har en rettslig forpliktelse til å ha fullstendig oversikt over forurensningssituasjonen i Norge til enhver tid. Hovedvekten vil nok måtte ligge på kilder til forurensning, og særlig de kildene hvor forurensningsmyndigheten har myndighet etter loven.

Grunnleggende kunnskap om miljøforhold vil generelt være nødvendig å besitte for en rekke myndigheter for å kunne utøve sitt forvalteransvar på en forsvarlig måte. Dette gjelder på alle områder, fra forvaltning av naturressurser som landbruk og fiskeri, til industri- og distriktsutvikling, eller generell samfunnsplanlegging på departements-, fylkes- og kommuneplan. For direkte myndighetsutøvelse er dette nedfelt gjennom kravene til forsvarlig saksbe-

handling og plikt til å innhente miljøinformasjon i forbindelse med konkrete saker som er under behandling. Det vises blant annet til forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt, til lovregler og forskrifter om miljøkonsekvensutredninger, og til utredningsinstruksens krav til utredning av miljøkonsekvenser, jf. beskrivelsen i kapittel 15.

Enkelte bestemmelser finnes også som gir generell informasjonsplikt, som for eksempel lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 4, som pålegger kommuner og fylkeskommuner en generell informasjonsplikt om sin virksomhet.

Utvalget har i sin utredning gått gjennom den praksis som har utviklet seg med hensyn til innsamling og tilgjengeliggjøring av miljøinformasjon den senere tid. Det vises til utredningen kapittel 15. Gjennomgangen viser at særlig sentrale myndigheter har omfattende rutiner for å formidle samlet miljøinformasjon, for eksempel gjennom databaser og registre. Dette arbeidet pågår kontinuerlig. I den tid som er gått siden utvalget avga sin utredning, er flere prosesser fullført, og det er også tatt nye initiativ til å forbedre informasjonstilgang og -formidling.

10.3 Århuskonvensjonen og EUs miljøinformasjonsdirektiv

Århuskonvensjonen artikkel 5 Innsamling og spredning av miljøinformasjon er en sentral bestemmelse i konvensjonen. De omfattende bestemmelsene i artikkel 5 er et uttrykk for hvilken vekt konvensjonen legger på det offentliges ansvar for å ha, tilrettelegge og formidle miljøinformasjon på et overordnet nivå, og det ansvar som pålegges offentlige myndigheter for å sikre allmennhetens miljøkunnskap. Etter artikkel 5 nr. 1 bokstav a er staten forpliktet til å sørge for at «offentlige myndigheter innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner». Etter bokstav b er det et krav at «obligatoriske ordninger opprettes, slik at det er en tilfredsstillende informasjonsstrøm til offentlige myndigheter om foreslåtte og eksisterende aktiviteter som kan ha vesentlige miljøvirkninger». Etter bokstav c er staten forpliktet til å formidle nødvendig miljøinformasjon til allmennheten i krisesituasjoner.

Konvensjonen har videre omfattende bestemmelser om formidling av miljøinformasjon til allmennheten fra offentlige myndigheters side innenfor rammen av nasjonal lovgivning. For dette formål skal informasjonen framskaffes, jf. artikkel 5 nr. 2 bokstav a, og praktiske formidlingsordninger slik som registre, lister og arkiver skal etableres og opprettholdes, jf. artikkel 5 nr. 2 bokstav b. I tillegg skal informasjonen spres på eget initiativ, i stadig større grad i elektronisk og allment tilgjengelig form, jf. artikkel 5 nr. 3, 5, 7 og 9. Det er lagt spesiell vekt på spredning gjennom elektronisk formidling og bruk av databaser som allmennheten har enkel tilgang til gjennom offentlige telenett, jf. artikkel 5 nr. 3, og systematisert informasjon slik som lister, registre og arkiver, jf. artikkel 5 nr. 2 bokstav b. I samarbeidet under Århuskonvensjonen er det for eksempel lagt mye arbeid i å utvikle forurensningsregnskap og -registre, såkalte «Pollution Release and Transfer Registers» (PRTRs).

Ett element i dette er samlet informasjon om utviklingen i miljøtilstanden. Artikkel 5 nr. 4 sier at enhver part med jevne mellomrom, som ikke overstiger tre eller fire år, skal utgi og spre en nasjonal tilstandsrapport om miljøet, her-

under opplysninger om miljøkvalitet og opplysninger om press på miljøet. Artikkel 5 nr. 3 krever at også disse rapportene gjøres tilgjengelige i elektronisk form.

Staten skal også oppmuntre aktører som har innvirkning på miljøet, til å informere allmennheten regelmessig, jf. artikkel 5 nr. 6, og det skal utvikles 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», jf. artikkel 5 nr. 8.

Gjeldende miljøinformasjonsdirektiv inneholder ikke noen parallell til Århuskonvensjonen artikkel 5. Det gjør derimot forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv i EU som vier en egen artikkel, artikkel 7, til gjennomføring av Århuskonvensjonen artikkel 5. I EU framheves dette som ett av de viktige, nye elementene i forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv, og et nødvendig nytt element av hensyn til EUs oppfyllelse av Århuskonvensjonen. Kunnskap om miljøtilstanden er ett av flere elementer i forslaget til artikkel 7 om «dissemination of environmental information», som har en bred og omfattende og nokså detaljert tilnærming i tråd med Århuskonvensjonen. Direktivet er ikke endelig vedtatt, men er i sluttfasen. Diskusjonen i EU om direktivet har på dette punktet imidlertid ikke dreid seg om hvorvidt bestemmelsen skal beholdes, men om hvilket detaljnivå den skal inneholde, spesielt om hvor langt og hvor detaljert den skal binde statene til utvikling av dataverktøy.

10.4 Utvalgets forslag

Utvalget har på dette punktet delt seg i et flertall og et mindretall. Utvalgets *flertall* foreslår å innføre en generell lovbestemmelse om det offentliges ansvar for å besitte og gi miljøopplysninger, jf. utvalgets forslag til § 5. Den regelen som foreslås er todelt. For det første skal offentlige myndigheter innenfor sitt ansvarsområde ha kunnskap om naturmiljøet. For det andre skal disse miljøopplysningene stilles til rådighet for og utbres blant allmennheten. Forslaget er altså en kombinasjon av en kunnskapsplikt og en regel om aktiv informasjonsplikt. Utvalget har diskutert om regelen burde dekke annen miljøkunnskap (NOU 2001:2 side 206), men konkluderte med at det ville bli for omfattende.

Flertallet legger i sin begrunnelse vekt på at en lovfesting vil styrke grunnlaget for dem som arbeider i forvaltningen for å argumentere internt for prioritering av arbeid med kartlegging av og informasjon om miljøtilstanden innenfor sine sektorer. Videre legger flertallet vekt på at en lovfesting vil gi bedre grunnlag for dem som vil kreve opplysninger om miljøtilstanden. Dette gjelder både med hensyn til hvem krav skal rettes mot, og hvilke krav det skal stilles til omfanget og kvaliteten på opplysningene. Flertallet finner at disse hensynene gjør seg særlig gjeldende på kommunalt nivå og finner at den foreslåtte lovfestingen er viktig for å stimulere til økt lokal oppmerksomhet omkring miljøtilstanden. Flertallet peker videre på at dagens praksis på statlig nivå kan bli endret i framtida, og at en lovfesting vil tydeliggjøre og konsolidere den politiske viljen til å ivareta de hensynene som taler for å gi oversiktsopplysninger om miljøtilstanden. Flertallet peker videre på at en lovfesting er i tråd med Århuskonvensjonens intensjoner og på en klar måte viser at myn-

dighetene har et ansvar for å legge til rette for formidling av overordnede miljøopplysninger.

Utvalgets *mindretall* mener det ikke er behov for å lovfeste en plikt for det offentlige til å opplyse om den samlede miljøtilstanden. De peker på at det allerede finnes en rekke bestemmelser som sikrer at det tas hensyn til miljøet når det offentlige fatter beslutninger. Det vises blant annet til forvaltningsloven § 17, bestemmelsene om konsekvensutredninger, og utredningsinstruksen. Informasjon som er innhentet i medhold av disse bestemmelsene, eller som på andre måter foreligger hos det offentlige, vil i stor grad være offentlig tilgjengelig etter offentlighetsloven og etter utvalgets forslag til bestemmelser om retten til å kreve opplysninger fra offentlige organer. Det framgår dessuten av kommuneloven § 4 at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen.

Mindretallet viser også til at det er vanskelig å fastsette en lovfestet plikt for det offentlige til å overvåke og rapportere om miljøtilstanden. Å få full oversikt over miljøtilstanden i Norge er umulig ut fra det mangfoldet og den kompleksiteten som området representerer, og det vil være vanskelig å fastsette avgrensninger i en generell lovbestemmelse. Et lovpålegg om at myndighetene skal innhente og aktivt informere om miljøtilstanden, vil enten måtte utformes så generelt at pålegget ikke har noe reelt innhold, eller binde opp myndighetene i urimelig grad. I hvilken grad myndighetene skal innhente og samordne miljøinformasjon utover det som følger av gjeldende regelverk, vil være et spørsmål om prioritering og ressurstilgang. Et lovpålegg om å ha kunnskap om miljøtilstanden og aktivt informere om denne, vil i unødig grad binde opp myndighetene til å prioritere miljøinformasjon framfor andre tiltak. Summen av lovpålagte oppgaver på statlig og kommunalt nivå bidrar til å redusere handlingsrommet og muligheten til å foreta nødvendige prioriteringer fra år til år. Forslaget om aktiv informasjonsplikt vil for øvrig kunne være i strid med regjeringens ambisjoner om rammestyring av kommunesektoren, og et enklere og mer hensiktsmessig regelverk når det gjelder statlig styring av kommunene.

Mindretallet peker også på at det gjennom det internasjonale regelverket ikke er krav om lovfesting av regler om oversikt over miljøtilstanden, men at det er tilstrekkelig at myndighetene i praksis sørger for slik oversikt med løpende oppdatering. Mindretallet finner det ikke tvilsomt at den praksis som er etablert, tilfredsstillende kravene i de internasjonale regelverkene.

10.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på flertallets forslag. Flere høringsinstanser støtter forslaget idet det vises til viktigheten av å framskaffe oversiktsinformasjon. Flere etterlyser klargjøring av hva plikten innebærer, særlig hva kunnskap om «miljøtilstanden» innebærer. *Norges Fiskarlag, Norges geologiske undersøkelse, Friluftslivets fellesorganisasjon og Justisdepartementet uttrykker støtte til bestemmelsen.*

Norges Fiskarlaguttaler:

«Norges Fiskarlag registrerer at utvalgets flertall foreslår at det skal være en plikt for offentlige myndigheter å ha kunnskap om miljøtilstanden og at disse opplysningene aktivt skal spres blant befolkningen. Forslaget støttes. Det burde være en selvfølgelighet at dette gjennomføres slik at man kan få en bred offentlig debatt om miljø, forurensning og utslipp.»

Justisdepartementet slutter seg til bestemmelsen om kunnskapskrav, men er mer skeptisk til aktiv informasjonsplikt:

«Kunnskap om miljøtilstanden er en forutsetning for at miljøhensyn kan bli trukket inn og tillagt vekt ved offentlige myndigheters avgjørelser i tråd med § 110 b første ledd. Bestemmelsen vil videre fremme gjennomføringen av borgernes rett til kunnskap i samsvar med § 110 b annet ledd. Etter vårt syn vil det også være en fordel med en bestemmelse som foreslått med sikte på delegering av avgjørelsesmyndighet i miljøspørsmål i kommunesektoren. Justisdepartementet vil imidlertid bemerke at de nærmere krav og forventninger om kunnskapsnivå vel må fastlegges gjennom annet lovverk, veiledninger, praksis og interne policybeslutninger Endelig kan det være tvilsomt om det bør fastsettes en aktiv informasjonsplikt («utbres blant allmennheten») som det også er uklart hvor langt strekker seg.»

Statens helsetilsyn mener forslaget går for kort, idet det anses som viktig at forslaget også bør omfatte miljøfaktorer som kan påvirke helsen.

Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund er negative til lovfesting. *Olje- og energidepartementet* er «i tvil om lovgivning er et egnet virkemiddel».

Finansdepartementet anfører at:

«Miljøområdet er komplekst og det er svært ambisiøst å til enhver tid ha full oversikt over miljøtilstanden i Norge og å rapportere om denne. En lovfestet plikt til å overvåke og rapportere om miljøtilstanden vil redusere myndighetenes handlingsrom og unødig binde opp myndighetenes prioriteringer. Myndighetenes ansvar for å ivareta hensyn til miljøet er allerede ivaretatt gjennom forvaltningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger og utredningsinstruksen. Plikten til overvåking og rapportering av miljøtilstanden bør derfor ikke lovfestes.»

Det heter i uttalelsen fra *Kommunal- og regionaldepartementet* at:

«KRD vil påpeke at innføring av regelverk om aktiv informasjonsplikt på et sektorområde vil være i strid med regjeringens ambisjoner om rammestyring av kommunesektoren. ... Kommunelovens § 4 sier at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Likeledes Offentlighetsloven som ivaretar retten til fritt innsyn og offentlig tilgjengelighet til all relevant informasjon.

På denne bakgrunn ser vi ikke behov for å innføre en lovfestet rett til å kreve opplysninger om miljøtilstanden, jf. forslaget til § 5 i lovforslaget på side 198 i rapporten.»

Nærings- og handelsdepartementet mener:

«Nærings- og handelsdepartementet mener det er et fornuftig og viktig prinsipp at offentlige myndigheter skal ha oversikt over miljøsituasjonen, informere om denne og stille slike opplysninger til rådighet for

allmennheten. Etter departementets oppfatning vil det allikevel være uheldig å lovfeste en plikt for offentlige myndigheter til å ha kunnskap om og rapportere om naturmiljøet innenfor sitt ansvarsområde, slik det foreslås i utkastets § 5. Det fremgår av merknadene til forslaget at kunnskapsplikten gjelder «miljøtilstanden». Vi mener det er uklart hva begrepet omfatter, og hvordan utvalget har ment å innsnevre det. Verken de generelle eller spesielle merknadene til lovforslaget redegjør heller for hvor omfattende kunnskapsplikten er ment å være. Det er ønskelig med en nærmere presisering av hva som ligger i begrepet miljøtilstanden, og en klargjøring av hvilken kunnskapsplikt bestemmelsen pålegger myndighetene. Å få oversikt over miljøtilstanden synes, uansett hvordan begrepet tolkes, å være en enormt omfattende og ressurskrevende oppgave. For mange offentlige myndigheter vil det kunne stille spørsmål ved om det vil være mulig å få full oversikt over miljøtilstanden innenfor gjeldende budsjetter.»

Kommunenes Sentralforbundttaler:

«Kommunenes Sentralforbund har i landstingsvedtak av 26. januar 2000 vedtatt at bærekraftige verdier skal legges til grunn for den kommunale virksomheten. Kommunene oppfordres gjennom arbeidet med Lokal Agenda 21 til å arbeide i tett samarbeid med sine innbyggere. Med landstingsvedtaket som bakgrunn, har Kommunenes Sentralforbund forståelse for den intensjon som ligger i lovforslaget. Kommunenes Sentralforbund mener likevel at allmennhetens tilgang til miljøopplysninger ikke må skje gjennom ytterligere detaljstyring av kommunesektoren. Dette innskrenker kommunenes handlingsrom og strider med de føringer som Regjeringen har lagt frem i St.meld. nr. 24 (2000-2001) Om regjeringens politikk og rikets tilstand og i St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling. Kommunenes Sentralforbund har i årets konsultasjonsprosess med Regjeringen støttet en politikk der kommunene, uten detaljstyring, tiltenkes en mer sentral rolle på miljøområdet. Miljøarbeidet må ha et tverrsektorielt fokus, og det er kun gjennom lokalpolitiske prosesser en kan prioritere, forankre og lykkes i å løse de mange utfordringer som knyttes til miljøpolitiske spørsmål. Kommunenes Sentralforbund mener at omfanget av kunnskap om miljøtilstanden og formidling av opplysninger av denne, må være gjenstand for myndighetenes prioriteringer til enhver tid. Skulle Regjeringen mot formodning likevel fremme lovforslaget, forutsetter Kommunenes Sentralforbund at de økonomiske kostnadene fullt ut refunderes kommunesektoren.»

10.6 Miljøverndepartementets vurdering

Både utvalgets diskusjoner og høringsinstansenes uttalelser viser at det er bred enighet om viktigheten av at den miljøinformasjon det her er snakk om, er tilgjengelig for allmennheten.

Departementet legger til grunn at dette er sterkt vektlagt i de internasjonale forpliktelsene Norge vil få gjennom Århuskonvensjonen og det nye miljøinformasjonsdirektivet som er på trappene i EU. Århuskonvensjonen artikkel 5 inneholder omfattende og detaljerte bestemmelser om tilrettelegging og spredning av oversiktsinformasjon om miljøet til allmennheten, og dette er ett av de viktigste nye elementene i det nye miljøinformasjonsdirektivet som Norge vil bli bundet av gjennom EØS-avtalen. De samlede forpliktelsene som

statene pålegges i forbindelse med innhenting, oppdatering, tilrettelegging og formidling av miljøinformasjon, er omfattende. Statene har i forhold til Århuskonvensjonen frihet i virkemiddelbruken så lenge det reelle innholdet i forpliktelsene oppnås. I forhold til EUs direktiver gjelder noe strengere implementeringskrav enn andre folkerettslige forpliktelser. Ingen bestrider at disse forpliktelsene må oppfylles av Norge. Spørsmålet er hvorvidt lovfesting er ønskelig og nødvendig for en god gjennomføring av forpliktelsene i Norge, og omfanget av eventuelle lovpålagte plikter.

Departementet mener tilgjengeliggjøring av miljøinformasjon er et prinsipielt meget viktig element i retten til miljøinformasjon. De brede samfunns-hensynene som tilgodeses gjennom denne typen informasjon og informasjonsformidling, kan ikke ivaretas av de rettighetsbestemmelsene som loven ellers inneholder. Departementet mener dette elementet kompletterer allmennhetens rettigheter etter dagens lovgivning, og at det er en hjørnestein i en samlet lov om rett til miljøinformasjon.

Grunnsetningen i Grunnloven § 110 b må konkretiseres og utpensles i lovgivningen. Dette innebærer at lovgivningen må fordele rettigheter og plikter mellom ulike aktører, slik loven gjør gjennom de ulike rettighetsbestemmelsene. Det er etter departementets syn naturlig at miljøinformasjonsloven plasserer ansvaret for å inneha og formidle miljøinformasjon på et overordnet nivå gjennom å lovfeste denne plikten. Derigjennom slås det også fast at offentlig sektor har hovedansvaret på dette området. Denne ansvarsfordelingen er i tråd med den oppfatning som kommer til uttrykk i de internasjonale instrumentene. I og med at loven introduserer nye plikter for private, vil også innføring av et nytt, lovfestet offentlig ansvar for denne mer overordnede form for miljøinformasjon, balansere loven og synliggjøre den samlede fordelingen av ansvar mellom offentlig og privat sektor på området. Det vil bidra til en helhetlig og samlet lovgivning som viser hvordan lovgiver svarer på Grunnlovens regel om miljøinformasjon. Dette vil også være en synlig og konkret gjennomføring av de internasjonale regelverkene, og vise hvordan Norge forstår og vektlegger de rettighetene allmennheten skal gis i henhold til de internasjonale instrumentene. Å ikke ha dette elementet med i loven ville etter departementets oppfatning være lite i takt med tendensene ellers i Europa som er uttrykt gjennom Århuskonvensjonen og kommende EU-direktiv.

Spørsmålet er hvilket omfang en slik regel bør ha. Dette reiser spørsmål om hvilken miljøinformasjon som skal omfattes, hvem som skal ha pliktene, og hvordan informasjonsplikten skal oppfylles.

Utvalget har fokusert på kunnskap og informasjon om miljøtilstanden. Utvalgets oversikt i utredningen (side 102-107) er imidlertid en oversikt over ulike informasjonssystemer som formidler miljøfakta av ulikt slag - deponidatabasen, Produktregisteret, AREALIS, med flere. Utvalget mener (side 107 under punkt 11.4) at dette viser at offentlige myndigheter i økende grad «har omfattende kunnskap om miljøtilstanden, og at opplysningene om miljøtilstanden stilles til rådighet for allmennheten.» I kommentaren til bestemmelsen framgår det at utvalget har diskutert rekkevidden av bestemmelsen, men kommet til at det blir for vidtgående å pålegge myndigheter å ha kunnskap om «tiltak, aktiviteter mv. som påvirker naturmiljøet», og at et flertall derfor mener regelen bør gjelde kunnskap om «miljøtilstanden».

Miljøverndepartementet ser her behov for en klargjøring. Med kunnskap om miljøtilstanden forstås, som også nevnt innledningsvis, informasjon og fakta om hvordan det står til ute i miljøet, dvs. vannkvalitet, lokal luftkvalitet, antall truede arter, tilstanden til ulike naturressurser, bestandsutvikling mv. De viktigste kildene til slik informasjon er miljøovervåkning og forskning. Det viktigste verktøyet for samlet informasjon om miljøtilstanden på et aggregert nivå, er systemer for resultatoppfølging i miljøvernpolitikken og utviklingen av nasjonale nøkkeltall og miljøindikatorer, hvor alle samfunnssektorer er med. Nøkkeltall og miljøindikatorer er faktaopplysninger om miljøforhold som skal si noe om utviklingen i miljøtilstanden på ulike områder og gjøre det mulig å følge utviklingen over tid. Regjeringen rapporterer om tilstanden og framtidige tiltak til Stortinget gjennom regelmessige stortingsmeldinger om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Dette er godt beskrevet i NOU 2001:2 kapittel 11.2.2.

Informasjon om miljøtilstanden er imidlertid bare en del av den miljøinformasjonen som Århuskonvensjonen artikkel 5 og forslaget til miljøinformasjonsdirektiv artikkel 7 omfatter. Disse omfatter også informasjon om miljøsituasjonen mer generelt i form av miljødata og miljøfakta om for eksempel kilder til utslipp, faktorer som påvirker biologisk mangfold, utviklingstendenser i samfunnets bruk av ressurser, eller om innhold av helse- eller miljøfarlige kjemikalier i produkter. Hovedvekten i disse artiklene er lagt på oversiktsinformasjon, og på det offentliges ansvar for å ha og formidle miljøinformasjon på en systematisert, oversiktlig og allment lett tilgjengelig måte. Dette er miljøinformasjon som ikke kan fås gjennom andre kilder til miljøinformasjon, som vanligvis bare vil kunne bidra med sin bit av det samlede bildet. Det er også informasjon som de aller færreste har grunnlag nok for å innhente, sette sammen og fortolke på egen hånd, og som krever en viss grad av tilrettelegging og fortolkning fra kompetent hold. Århuskonvensjonen artikkel 5 er et uttrykk for at noen må ta ansvar for at allmennheten gis mulighet til å skaffe seg en samlet miljøkunnskap og oversikt, og konvensjonens svar er at dette ansvaret må tilligge offentlig sektor. Miljøverndepartementet antar at kunnskap om miljøtilstanden kanskje er den typen informasjon som det er vanskeligst å inneha til enhver tid for alle de aktuelle aktørene, som også påpekt av enkelte høringsinstanser. Tilstanden i miljøet er sjelden resultat av en enkelt påvirkningsfaktor, og kunnskap om dette kan kreve oversikt over svært mange og kompliserte forhold. Derimot er kunnskap om miljøpåvirkning av egen politikk, egne vedtak og virksomheten i samfunnet innen vedkommende samfunnssektor noe som offentlige myndigheter allerede etter gjeldende rett og politikk skal ha i stor utstrekning i forbindelse med sin myndighetsutøvelse og rolle i samfunnet.

Miljøverndepartementet vil på denne bakgrunn anlegge en annen og noe mer generell innfallsvinkel enn utvalget. Departementet mener det riktige her vil være en regel som ligger nærmere opp til de internasjonale forpliktelsene som er nevnt. Ett unntak gjelder kriseinformasjon, jf. Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Utvalget har utførlig drøftet dette, men ikke anbefalt lovendringer. Miljøverndepartementet deler dette syn og følger utvalgets anbefaling på dette punkt, jf. kap. 10.7.

Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav a pålegger enhver part å sikre at offentlige myndigheter innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner. EU-kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv artikkel 7 nr. 1, pålegger medlemsstatene å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at offentlige myndigheter gjør tilgjengelig og sprer til allmennheten miljøinformasjon som innehas av eller for dem, særlig ved hjelp av datanettverk og/eller elektronisk teknologi. Som det framgår av det som er sagt foran, mener Miljøverndepartementet at ett av de nødvendige tiltakene er at denne forpliktelsen nedfelles i lov om miljøinformasjon. Men det er naturligvis slik at lovgivning ikke er det eneste virkemidlet som må tas i bruk for å oppfylle Århuskonvensjonen. Arbeidet med formidling av miljøinformasjon er et bredt og kontinuerlig utviklingsarbeid, som innbefatter bruk av en rekke andre virkemidler og former for samarbeid. I tillegg til de grunner som allerede er nevnt i favør av lovfesting, vil en lovfesting kunne bidra til å synliggjøre dette arbeidet, og gi det den nødvendige vekt og prioritet over tid som er nødvendig for å nå de mål Århuskonvensjonen setter. Dette er også noe utvalgets flertall spesielt vektlegger.

Miljøverndepartementet mener en naturlig innretning på lovregelen, i tråd med utvalgets forslag, vil være en kunnskapsplikt som omfatter miljøinformasjon som er relevant i forhold til det enkelte organs oppgaver og funksjoner, som det framgår av de internasjonale bestemmelsene. Selv om formuleringen i Århuskonvensjonen og direktivet er rettet mot statene og derfor ikke inneholder noen formulering om kunnskapsplikt, er i realiteten en kunnskapsplikt etter departementets mening et naturlig uttrykk for det samlede ansvar som skal pålegges offentlige organer i henhold til konvensjonen og direktivet. Forpliktelsene framstår som både omfattende og relativt detaljerte og innebærer en plikt til å innhente, ha og ajourføre miljøinformasjon som forutsetter kunnskap. I en norsk rettslig sammenheng er det best uttrykt i form av en kunnskapsplikt.

Århuskonvensjonen og direktivet legger videre stor vekt på spredning og tilgjengeliggjøring av informasjonen. Miljøverndepartementet mener loven også må inneholde dette elementet, men i en noe annen form enn utvalgets. Utvalget hadde valgt formen «stilles til rådighet for og utbres blant allmennheten», en regel som dels inneholdt en aktiv informasjonsplikt. Det kan være uklart hvor aktiv informasjonsplikt som ligger i ordet «utbres», om det for eksempel innebærer informasjonskampanjer rettet mot borgerne eller andre former for tiltak. Departementet mener det viktigste er at miljøinformasjonen det her gjelder skal være allment og relativt lett tilgjengelig. Det foreslås derfor at informasjonen skal gjøres allment tilgjengelig, men at det ikke stilles noe krav om at informasjonen aktivt skal «utbres» eller lignende. Det offentlige pålegges med dette å sørge for at informasjonen er tilgjengelig helt generelt, og ikke bare på forespørsel. Dette skiller denne regelen fra de øvrige reglene i loven, som mest angår plikt til å svare på krav om miljøinformasjon.

Lovbestemmelsen er tatt inn som § 8 i loven og erstatter utvalgets forslag til § 5. Forpliktelsen vil gjelde de tradisjonelle forvaltningsorganene omfattet av offentlighetsloven § 1, jf. miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Kunnskapsplikten i § 8 kommer i tillegg til den andre kunnskapsplikten i loven § 9, om miljøforhold i egen virksomhet. Denne gjelder for alle offentlige orga-

ner i miljøinformasjonslovens forstand. Kunnskapsplikten i § 9 er knyttet til innsynsretten i loven § 10 og er nærmere omtalt i kapittel 11 og i kommentarene til bestemmelsene.

Den miljøinformasjonen det i § 8 vil være snakk om, er oversiktsinformasjon om miljøfakta og miljøpåvirkning innen eget ansvarsområde og egen sektor. Den miljøinformasjon som er relevant er både kunnskap om miljøpåvirkningene fra egen sektor eller eget ansvarsområde, og den miljøkunnskap organet har og må ha for å utføre sine oppgaver tilfredsstillende. For eksempel må fiskerimyndighetene i sitt arbeid, både generelt og i enkeltsaker, ha kunnskap om miljøpåvirkning fra fiskeriforvaltningen, energimyndighetene om miljøkonsekvenser av energiproduksjon og -forsyning, eller samferdselsmyndighetene om miljøkonsekvenser av veiutbygging i Norge.

Informasjon om miljøtilstanden vil være en del av dette. Når det gjelder miljøtilstanden samlet sett, vil de ulike fagetatene innenfor miljøvernforvaltningen på de ulike forvaltningsnivåene ha et hovedansvar. Sektormyndighetene på de ulike forvaltningsnivåene vil på sin side ha et ansvar for å følge med på utviklingen innenfor sine ansvars- og myndighetsområder. Den nærmere avgrensningen mellom de forskjellige myndighetene vil følge av den alminnelige arbeidsfordelingen til enhver tid. Det ligger imidlertid fast at miljøvernmyndighetene vil måtte ha et særlig ansvar for aggregert kunnskap om miljøtilstanden, mens sektormyndighetene må ha et ansvar for kunnskap om sin sektors miljøpåvirkning og om ressurser man har forvaltningsansvar for, og rapportere om disse i henhold til de systemer som til enhver tid gjelder for å holde en samlet oversikt over miljøsituasjonen i Norge.

Med oversiktsinformasjon menes informasjon om miljøsituasjonen eller miljøfakta som foreligger på et visst overordnet og samlet nivå, og som er systematisert eller tilgjengelig gjennom lister, arkivsystemer, databaser, utslippsregistre, og lignende.

Lovbestemmelsen vil bety at forvaltningsorganer for framtida vil ha en selvstendig plikt til å ha og gjøre tilgjengelig miljøfakta om påvirkningen på miljøet fra egen samfunnssektor og om forvaltningens oppgaver på et overordnet nivå. Formen på formidlingen og hvordan oppgaven konkret skal løses, kan variere. Lovregelen pålegger ikke noen bestemt form eller bruk av noe bestemt medium, men bruk av elektronisk formidling vil ofte være nærliggende, og er et viktig punkt i Århuskonvensjonen og i den pågående diskusjonen i EU om nytt miljøinformasjonsdirektiv. Det kommende miljøinformasjonsdirektivet kan sette en standard som kan gå mer i detalj enn det som i dag følger av Århuskonvensjonen.

Utvalget gir en oversikt over noen av de ordninger som allerede finnes i utredningen side 103 - 107. Etter at utvalget avsluttet sitt arbeid er noe av dette fullført og nye initiativ er tatt. Blant annet er oversikt over steder med forurenset grunn gjort allment tilgjengelig i elektronisk form, og det er besluttet å opprette en nasjonal Artdatabank for truede arter. Utviklingen av informasjonssystemer vil være et kontinuerlig arbeid. Mye av denne informasjonen er informasjon på nasjonalt nivå som det vil være naturlig å samle i nasjonale informasjonssystemer. Der hvor det eksisterer etablerte systemer, innebærer loven ikke at man må innføre noe nytt eller et parallelt system. Konkret kan lovbestemmelsen i slike tilfeller bety at man må bidra inn i de felles systemene

med egne data, ajourføre og kvalitetssikre disse, og ta sin del av ansvaret for å drive systemene. Der hvor det ikke eksisterer informasjonssystemer man kan slutte seg til, kan organet måtte ha egne formidlingssystemer for miljøinformasjon, for eksempel legge ut statistikk, oversikter og registre elektronisk, tilrettelegge internettsider og lignende. Dette kan kreve alt fra mindre ting som justering av arkiveringsrutiner, til helt nye sammenstillinger eller elektronisk bearbeiding, spesielt med tanke på økt tilgjengelighet av foreliggende data. I stor grad vil dette være engangsoppgaver som deretter kun krever et visst vedlikehold.

Departementet legger, som omtalt innledningsvis, til grunn at offentlige myndigheter for å kunne utøve sitt forvalteransvar på en forsvarlig måte, også i dag må ha grunnleggende kunnskap om miljøaspektene som er relevante for virksomheten. All forvaltning og myndighetsutøvelse i forhold til naturressurser som landbruk og fiskeri, eller andre forvaltningsroller som industri- og distriktsutvikling eller generell samfunnsplanlegging på departements-, fylkes- og kommuneplan, forutsetter en grunnleggende miljøkunnskap. Departementet kan derfor ikke se at den nye lovregelen vil være urimelig tyngende eller at det i unødig grad vil binde opp myndighetene til å prioritere miljøinformasjon framfor andre tiltak, slik det framheves av utvalgets mindretall og enkelte høringsinstanser. Departementet ser at arbeidet med en eventuell supplering, sammenstilling og tilgjengeliggjøring kan innebære et visst merarbeid, spesielt i en startfase, men anser de samfunnsmessige fordelene som klart større.

Lovregelen bør etter departementets syn omfatte alle styringsnivåer, dvs. forvaltningsorganer i stat, fylkeskommune og kommune. De internasjonale forpliktelsene skiller ikke mellom ulike styringsnivåer, men gjelder generelt. Det presiseres spesielt i Århuskonvensjonen at den gjelder for offentlige myndigheter på «nasjonalt, regionalt og annet nivå», jf. artikkel 2 nr. 2 a. Flere av høringsinstansene har vært spesielt opptatt av konsekvensene for *kommunesektoren*. De prinsipielle argumentene som er nevnt tidligere i dette avsnittet, gjelder i like stor grad kommunene, som også kan få økte oppgaver som miljøvernmyndighet. Hensynet til lokalt miljøengasjement er blant de hensyn som er med på å begrunne allmennhetens rett til miljøinformasjon. En del miljøinformasjon er også i stor grad lokalkunnskap, for eksempel informasjon om arealutnyttelse, kulturlandskap eller leveområder for truede arter. Det virker lite i takt med utviklingen ellers om ikke kommunene også skal ta ansvar for miljøinformasjon på lik linje med andre styringsnivåer.

Gjeldende rett kan ikke sies å være tilstrekkelig i dette henseende. Kommuneloven § 4 som har vært trukket fram, pålegger kommunene en aktiv informasjonsplikt om sin virksomhet, men overlater til kommunene nærmere å vurdere hva det skal informeres om, i hvilket omfang og på hvilken måte. Da § 4 ble vedtatt, så man imidlertid ingen grunn til å endre særlovgivningens informasjonsregler. Kommunelovens forarbeider viser til at særlovgivningens bestemmelser både er mer spesifikke enn kommunelovens bestemmelse, og også går lenger i å pålegge kommunene/fylkeskommunene å informere, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) side 227. Det ble altså ikke lagt til grunn at kommuneloven § 4 «absorberer» særlige regler i andre lovverk. Departementets forslag til miljø-

informasjonsloven § 8 vil være en ny slik bestemmelse i særlovgivningen som er mer spesifikk enn kommuneloven § 4 når det gjelder miljøinformasjon.

Kommunene har i dag myndighet på en rekke områder av stor betydning for miljøet, slik som arealplanlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven, avløp og avfall. Det er derfor klart at kommunene allerede i dag har mye miljøkunnskap. Departementet legger også til grunn at kommunene som andre offentlige organer må inneha grunnleggende miljøkunnskap for å utøve sine ulike forvalter- og myndighetsroller. Kommunen har omfattende oppgaver innenfor miljø- og næringsutvikling av ulike slag. Helt sentralt i denne sammenheng står kommunens rolle i planarbeidet.

Etter plan- og bygningsloven er alle kommunene pålagt å utarbeide en kommuneplan. Denne skal blant annet inneholde en langsiktig del som omfatter mål for utviklingen i kommunen og retningslinjer for sektorenes planlegging, og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. I forbindelse med utarbeiding av kommuneplanen, herunder arealdelen, vil kommunen måtte samle all relevant miljøinformasjon. Dette følger blant annet av kravene til kommunen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven om behandling av kommuneplanen, hvoretter kommunen skal sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmålene i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at disse kan bli gjenstand for offentlig debatt. I tillegg skal kommunen søke kontakt med berørte statlige organer og organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet. Forslag til plan skal også sendes disse til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn for kommunens innbyggere. Tilsvarende regler og krav til prosesser gjelder i enda større grad ved utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Det er klart at planarbeidet vil være en av de viktige verktøyene for og kildene til systematisert miljøinformasjon, som i mange henseende er godt egnet til å utnyttes også som et miljøinformasjonssystem overfor kommunens innbyggere, og dermed i forhold til lovens krav.

Mye av den miljøinformasjonen som bestemmelsen krever formidlet, vil dessuten allerede være dekket gjennom eksisterende rapporteringsrutiner og informasjonssystemer, flere av dem på nasjonalt nivå og i statlig regi, som nevnt ovenfor. I andre sammenhenger kan det være aktuelt med samarbeidsprosjekter mellom stat og kommune, eller enkeltvis satsninger hvor mange aktører bidrar i tillegg til kommunen. Hvordan dette organiseres, og hvordan kostnader fordeles, kan derfor variere. Det som lovbestemmelsen i slike sammenhenger vil forplikte kommunen til, er å ha oversikt over sin egen miljøkunnskap og bidra inn i de systemene som måtte eksistere. Dessuten vil kommunen ha en særskilt forpliktelse overfor egne innbyggere, spesielt til å sørge for at informasjonen er tilgjengelig for dem, og til å framskaffe lokal miljøinformasjon som ikke fanges opp av større regionale eller nasjonale programmer. Der hvor kommunen ikke kan tilslutte seg eksisterende opplegg, må den vurdere å ha egne informasjonskanaler. Som nevnt vil plansystemet fange opp en hel del miljøinformasjon av stor betydning innen kommunen. Her har svært mange kommuner gode systemer, også elektronisk tilgjengelige.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å unnta kommunen eller fylkeskommunen fra den foreslåtte plikten, slik enkelte høringsinstanser foreslår. Så lenge plikten er begrenset til å inneha og

gjøre tilgjengelig miljøkunnskaper som er relevante i forhold til kommunens og fylkeskommunens respektive ansvarsområder, og det på dette området finnes eller er under oppbygging en rekke informasjonssystemer som er i bruk eller kan tas i bruk av kommunene, kan heller ikke departementet se at regelen kan sies å innebære vesentlige nye arbeidsbyrder eller kostnader.

10.7 Særlig om kriseinformasjon

Miljøinformasjonsutvalget har utførlig drøftet allmennhetens rett til å få delta i beredskapsplanlegging, til å bli informert om risikoen for at krise skal oppstå og til å få informasjon når en krise oppstår. I relasjon til kriser vil det ikke være tilfredsstillende kun å operere med en plikt til å informere på forespørsel. Det må i disse tilfellene foreligge en aktiv informasjonsplikt. Lovutvalget konkluderer med at det er sektormyndighetene som best kan vurdere hvordan de ovennevnte prinsippene bør komme til uttrykk i lovgivningen. På denne bakgrunn fremmet utvalget ikke noe forslag til lovendringer.

Departementet anser retten til å bli informert om miljørelaterte kriser som viktig, men har valgt å ikke fremme noe konkret lovforslag om dette på nåværende stadium.

11 Miljøinformasjon hos offentlig organ

11.1 Innledning og problemstillinger

Forvaltningsorganer og andre offentlige organer er i besittelse av miljøinformasjon i forbindelse med sine roller og oppgaver som forvaltningsmyndighet, som produsent og fordeler av fellestjenester, og som aktør i markedet. Drift av offentlige organer har dessuten miljøaspekter på lik linje med annen virksomhet. Tilgang til miljøinformasjon fra offentlige organer er en grunnpilar i allmennhetens rett til miljøinformasjon. Dette er slått fast gjennom Århuskonvensjonen artikkel 4 og i miljøinformasjonsdirektivet artikkel 1. Disse internasjonale instrumentene har som sitt primære mål å styrke allmennhetens tilgang til miljøinformasjon fra det offentlige.

Norsk forvaltning bygger på offentlighetsprinsippet. Offentlighetsloven skal sikre innsyn i offentlige saksdokumenter. Offentlige organer skal også generelt tilstrebe åpenhet i henhold til prinsippet om meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Hensyn som taler for offentlighet i forvaltningen er særlig rettssikkerhet, demokrati og kontroll med forvaltningen, men også hensynet til tillit og legitimitet overfor forvaltningens virksomhet, og spredning av kunnskap. For nærmere omtale vises det til offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98) side 18-21). Styrking av retten til miljøinformasjon i forhold til det offentlige vil bidra til å styrke offentlighetsprinsippet på et område det kan sies å være særlig sterkt begrunnet.

Forvaltningslovens regler om informasjon og rett til å få se sakens dokumenter, og om varsel og høring, hører også med her. Rettighetene etter forvaltningsloven er i første rekke rettet mot partene i saken og mot deltakelse i forbindelse med forvaltningsvedtak, og har stor praktisk betydning for deltakelse i beslutningsprosesser, se kapittel 15.

Sikring av retten til miljøinformasjon reiser imidlertid enkelte særlige problemstillinger i forhold til de generelle utgangspunktene etter gjeldende rett. Noen av svakhetene ved dagens system er at offentlighetsloven knytter retten til innsyn til dokumenter i en bestemt sak, og at rettigheter i enkeltsaker etter forvaltningsloven forutsetter partsstatus, eventuelt rettslig klageinteresse. Dette kan skape problemer for den som ønsker generelle opplysninger om miljøforhold, eller for miljøinteresserte uten den nødvendige tilknytningen til en konkret sak. De internasjonale reglene på området går lenger eller på tvers av vanlige avgrensninger i gjeldende norsk rett. Som utvalgets rapport viser, nødvendiggjør dette visse tilpasninger i forhold til offentlighetsloven.

Dette kapitlet redegjør for hvilke nye krav de internasjonale forpliktelsene stiller til norsk rett, særlig med fokus på avgrensningen av hva som er offentlig organ, jf. kapittel 11.2 til 11.6. I kapittel 11.7 redegjøres for innholdet i allmennhetens rett til miljøinformasjon hos offentlig organ, herunder de kunnskapspliktene som loven pålegger det offentlige. Reglene om saksbehandling behandles samlet under kapittel 11.8. Høringsuttalelsene er trukket inn i den sammenhengen de er relevante. Det samme gjelder utvalgets syn på mer

detaljerte spørsmål i tilknytning til nye lovregler. Unntak fra retten til miljøinformasjon fra offentlig organ omtales i kapittel 14.

11.2 Generelt om de internasjonale forpliktelsene og norsk rett

Århuskonvensjonen, miljøinformasjonsdirektivet og forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv er i første rekke regelverk om tilgang til miljøinformasjon i det offentliges virksomhet. Reglene skal sikre et felles nivå på et område hvor rettstilstanden kan variere mye fra land til land. Instrumentene inneholder derfor med få unntak bestemmelser om rett til å få informasjon på forespørsel. Offentlighetsloven, som er en lov om innsynsrett, forutsetter også at det framsettes et krav. Reglene etter de internasjonale forpliktelsene har imidlertid et videre virkeområde enn dagens offentlighetslov og krever også tilpasninger på andre måter, blant annet ved at de innfører særlige unntaks- og saksbehandlingsregler, og fordi de til dels bruker begreper og sondringer som ikke er vanlige i vårt lovverk. Utvalget har blant annet pekt på at offentlighetslovens begrep «dokument», selv om det er gjort teknologinøytralt, er problematisk når miljøinformasjon eller miljøopplysninger skal kunne kreves etter sitt innhold, uavhengig av om de er knyttet til noen bestemt enhet. Tilsvarende kan kravet til identifikasjon («dokument i en bestemt sak») være til hinder for å kunne kreve opplysninger mer generelt, for eksempel opplysninger lagret i registre.

De internasjonale regelverkene avviker særlig fra norsk rett i forståelsen av hva som anses som offentlig organ, og går alle lenger enn den norske offentlighetsloven i å definere hvilke organer som retten til innsyn skal gjelde for. De internasjonale instrumentene deler inn definisjonen i tre hovedgrupper som skal behandles etter samme regler:

- offentlig myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokalt plan,
- tjenester av generell samfunnsinteresse, og
- miljørelaterte oppgaver under offentlig kontroll.

Med andre ord er dette klassiske forvaltningsoppgaver, samt tjenester eller funksjoner som er en naturlig forlengelse av det offentliges forvaltnings- eller styringsansvar, og oppgaver det offentlige får utført av andre og som er av spesiell miljømessig betydning.

Den første kategorien utgjør kjernen av det som faller inn under definisjonen av forvaltningsorgan (ethvert organ for stat og kommune) i offentlighetsloven § 1. Dette omfatter forvaltningsmyndighetene innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Offentlighetsloven omfatter imidlertid også private rettssubjekter dersom de utøver offentlig myndighet, dvs. fatter enkeltvedtak eller vedtar forskrifter. I tillegg til organer innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet regnes dessuten enkelte virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, som et «organ for stat og kommune». Det knytter seg en omfattende praksis og teori til denne grensedragningen, og det har også vært diskutert hvorvidt offentlighetsloven burde utvides for å tilpasses nye former for offentlig oppgaveløsning. Det kan i denne forbindelse vises til St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen side 41 flg. Arbeidet i det offentlige utvalget som vurderer endringer i offentlighetsloven (Offentlighetslovutvalget), har disse spørsmålene til vurdering, men utvalgets arbeid er ikke avsluttet. Offentlighetsloven

slik den er i dag, omfatter bare delvis de to siste hovedgruppene i de internasjonale regelverkene.

Målet med de internasjonale reglene er at allmennheten skal gis de samme rettighetene til miljøinformasjon i forhold til offentlige oppgaver, uavhengig av hvordan arbeidet er organisert på nasjonalt plan. Dette skal blant annet sikre at retten til miljøopplysninger ikke går tapt som følge av organisatoriske grep i offentlig sektor, for eksempel ved at deler av forvaltningen blir skilt ut som egne rettssubjekter.

11.3 Nordiske regler om hva som regnes som offentlig organ

Danmark har en egen lov av 27. april 1994 nr. 292 om aktindsigt i miljøopplysninger. Den ble endret ved lov av 31. mai 2000 nr. 447 for å gjennomføre forpliktelsene i Århuskonvensjonen. Den danske loven omfatter for det første «al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning», jf. lov om aktindsigt i miljøopplysninger § 1, jf. offentlighedsloven § 1. Videre omfattes «organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontroll», jf. miljøopplysningsloven § 1 annet ledd. Kriteriet «offentlig ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet» forstås slik at det i første rekke omfatter offentlig «forsyningsvirksomhet», som for eksempel avfallshåndtering, trafikk, energi, avløp og vannforsyning, i tillegg til de mer ordinære forvaltningsoppgavene. For at kriteriet «under offentlig kontroll» skal være oppfylt, legges det til grunn som avgjørende kriterium om det offentlige har bestemmende innflytelse. Eierskap, stemmerettigheter, vedtekter og representasjon er ifølge forarbeidene momenter som det kan legges vekt på (lovforslag nr. L 170 (1999-2000) framsett 20. januar 2000, merknader til lovforslagets bestemmelse § 1 nr. 1). Forarbeidene sier videre at virksomheter som er rent privateide, og som utfører oppgaver for en myndighet, for eksempel ivaretar den daglige driften av et avløpsanlegg eller et avfallsanlegg på kommunens vegne, ikke er omfattet av lov om retten til miljøopplysninger § 1 annet ledd. Dersom en virksomhet er delvis offentlig eid og det offentlige har bestemmende innflytelse, vil den være omfattet av loven. Før lovendringen i 2000 ble det imidlertid lagt til grunn at virksomheter som virket i konkurranse med andre, ikke ville være omfattet av loven. I forarbeidene til lovendringen sies det at lovendringen innebærer at dette ikke lenger kan være noe avgjørende kriterium.

I *Sverige* har man ikke vedtatt noen egen lov om retten til miljøopplysninger. Generelle regler om dokumentoffentlighet finnes i tryckfrihetsförordningen og i sekretesslagen. Disse reglene gjelder for myndigheter. I tillegg til de ordinære myndighetsorganene gjelder reglene også for visse organer som er nevnt i en særlig liste som finnes som vedlegg til sekretesslagen. Dette vedlegget nevner blant annet ulike forskningsinstitusjoner og enkelte organisasjoner med offentlige kontrolloppgaver eller oppgaver knyttet til fordeling av offentlige midler.

I *Finland* vedtok man i 1999 en egen lov om offentlighet i myndighetenes virksomhet. Finland har ingen egen miljøopplysningslov. Offentlighetsloven § 4 definerer begrepet myndighet. Foruten ordinære forvaltningsorganer på statlig og lokalt nivå omfattes også nemnder, delegasjoner, komitéer, arbeidsgrupper, revisorer og lignende som med hjemmel i lov eller forskrifter eller på

grunnlag av vedtak truffet av myndighetene, «har tillsatts för at självständigt utföra en uppgift». Til sist gjelder offentlighetsreglene også for «sammenslutninger, inrättningar, stiftelser, och enskilda personer som utöver offentlig makt och enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller förordning utför ett offentligt uppdrag». Med offentlig makt menes i første rekke inngripen i privates rettsstilling gjennom vedtak eller faktisk handling. Offentlige tjenester synes å falle utenfor.

11.4 Utvalgets drøftelser og forslag om hva som skal regnes som offentlig organ etter loven

Det internasjonale regelverket gir ikke alltid noe entydig svar og overlater et visst rom for skjønn til nasjonale myndigheter. Det er heller ikke noe i veien for at norske regler går lenger enn disse forpliktelsene. Utvalget har drøftet grundig hvilken avgrensning norsk lovgivning burde velge, ut fra fire problemstillinger:

- hvilke oppgaver bør omfattes,
- hvilken tilknytning til forvaltningen bør kreves,
- hvilken tilknytning til miljøet bør kreves,
- forhold til aktiviteter som utøves i konkurranse med private.

Det vises til utvalgets utredning som redegjør utførlig for utvalgets drøftelser. Utvalget har særlig inngående drøftet avgrensningen av offentlig organ. Konklusjonen i utvalget er at for å kunne oppfylle de folkerettslige forpliktelsene må miljøinformasjonsloven omfatte flere enn de organene som regnes som forvaltningsorgan i offentlighetslovens forstand, jf. offentlighetsloven § 1. I tråd med de internasjonale forpliktelsene konkluderer utvalget med at reglene om miljøinformasjon hos det offentlige bør omfatte:

- forvaltningsorgan slik det er definert i offentlighetsloven § 1,
- rettssubjekter som har offentlige funksjoner eller yter tjenester til allmennheten og som er under offentlig kontroll,
- rettssubjekter som har offentlige funksjoner eller yter tjenester til allmennheten på oppdrag fra det offentlige, og som er under offentlig kontroll når disse aktivitetene har spesiell betydning for miljøet.

Der hvor disse aktivitetene drives i konkurranse med private, mener utvalget likevel at de samme reglene som for private virksomheter bør gjelde.

11.5 Miljøverndepartementets vurdering av «offentlig organ» og systematikk i loven

Miljøverndepartementet viser til at miljøinformasjonsdirektivet, Århuskonvensjonen og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv, alle inneholder definisjoner av offentlig myndighet som går lenger enn offentlighetsloven. Det er også en del forskjeller mellom de tre regelverkene. Miljøinformasjonsdirektivet har den snevreste definisjonen, mens forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv går lengst. Vurderingskriteriene i de tre regelverkene er til dels sammenfallende. Dette henger sammen med at Århuskonvensjonen er en videreutvikling av miljøinformasjonsdirektivet, og at det nye direktivforslaget igjen er en videreutvikling av Århuskonvensjonen. Utvalget har foretatt en nær-

mere analyse og sammenstilling av de ulike definisjonene av offentlig myndighet, jf. utredningen, side 89-90. Norsk regelverk må oppfylle de internasjonale forpliktelsene. Utvalgets forslag er på linje med forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv. Departementet slutter seg til utvalgets tilnærming på dette punkt.

Dette innebærer at begrepet «offentlig organ» i miljøinformasjonsloven får et eget innhold som er mer omfattende enn begrepet «offentlig organ» etter offentlighetsloven, som en følge av kravene i Århuskonvensjonen og forslaget til nytt EU-direktiv. For de virksomhetene som ikke er å regne som offentlig organ etter offentlighetsloven, gjelder ikke offentlighetsloven, og reglene i miljøinformasjonsloven vil derfor være de eneste som regulerer retten til informasjon. Se nærmere kapittel 11.6 nedenfor.

Utvalget har foreslått en egen definisjon av offentlig organ i § 11 i kapittel 3 i sitt lovforslag. Denne må ses i sammenheng med utvalgets forslag til bestemmelse for private og andre virksomheter i kapittel 2. Utvalgets tanke var at regelen om miljøinformasjon i virksomhet i kapittel 2 skulle omfatte både privat og offentlig virksomhet. Men for virksomheter i offentlig regi skulle likevel saksbehandlingsreglene i kapittel 3 om det offentlige gjelde. Retten til innsyn hos offentlige organer skulle reguleres av kapittel 3.

En rekke av *høringsinstansene* har funnet det uklart hvor grensen går mellom kapittel 2 og 3 i utvalgets lovforslag når det gjelder virksomheter. *Justisdepartementet* påpekte i sin høringsuttalelse at blant annet bruken av forskjellige begreper som offentlig «organ», «virksomhet» og «myndighet» skaper uklarhet.

Miljøverndepartementet har forsøkt å forenkle dette. Departementet forstår det slik at de fleste som har uttalt seg, slutter seg til hovedgrepet, nemlig at det gjelder forskjellige regler for privat og offentlig sektor, men problemet er at det er for uklart gjennomført i lovteksten. Departementet er enig i disse vurderingene og har derfor søkt å få tydeligere fram forholdet mellom de to kapitlene. For det første foreslår departementet å gjennomføre bruken av begrepet «offentlig organ» i loven, jf. § 5 første ledd. Begrepet offentlig organ i denne loven har en videre avgrensning enn offentlighetslovens «forvaltningsorgan». Miljøinformasjonslovens definisjon tar opp i seg alle offentlige organer i offentlighetslovens forstand, men omfatter også flere oppgaver og tjenester, se omtalen i kapittel 11.6 og kommentarene til § 5 første ledd.

For det andre har loven nå hvert sitt kapittel om henholdsvis rett til miljøinformasjon hos offentlig organ, kapittel 3, og rett til miljøinformasjon i virksomhet, kapittel 4. Virkeområdet til de to kapitlene følger av definisjonene som er samlet i en egen paragraf, § 5. Definisjonen av offentlig organ som foreslått av utvalget, er tatt inn med noen mindre modifikasjoner. Definisjonen angir uttømmende hva som skal regnes som offentlig organ i miljøinformasjonslovens forstand, og som derved reguleres av kapittel 3. All annen virksomhet er derved definert negativt, dvs. virksomhet, uansett formål og eierstruktur, som ikke faller inn under definisjonen av offentlig organ, jf. § 5 annet ledd. For disse gjelder kapittel 4. Se nærmere kapittel 11.6 nedenfor.

Samlet sett betyr dette at loven er delt i et virksomhetskapittel og et kapittel for offentlige organer. All miljøinformasjon som foreligger i offentlige organer, omfattes av retten til miljøinformasjon etter § 10 og skal behandles etter reglene i kapittel 3. Dette er både miljøinformasjon som følger av plikten til å

ha oversikt over miljøforhold som er relevant for organets ansvarsområder etter i § 8, jf. kapittel 10, eller av plikten til å ha kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet etter § 9, jf. kapittel 11.7.2, eller som for øvrig foreligger hos organet som ledd i saksbehandling og andre oppgaver. Dette er i samsvar med utvalgets tankegang selv om det er valgt en annen lovstruktur. Utvalget plasserte riktignok «driftsdelen» av offentlige organer sammen med regelen om miljøinformasjon i virksomhet, men mente samtidig at saksbehandlingsreglene i kapitlet om det offentlige skulle gjelde for miljøinformasjon fra drift av offentlig organ.

11.6 Nærmere om hva som skal regnes som offentlig organ etter loven

11.6.1 Avgrensning

Definisjonen av offentlig organ, og avgrensningen av virkeområdet for kapittel 3, følger nå av § 5 første ledd. Den omfatter de tre kategoriene som utvalget har foreslått:

- forvaltningsorgan slik det er definert i offentlighetsloven § 1 (§ 5 første ledd bokstav a),
- organer som utøver offentlige funksjoner eller yter tjenester til allmennheten som er under offentlig kontroll, med unntak for aktiviteter som drives i konkurranse med private (§ 5 første ledd bokstav b), og
- organer som utfører offentlige funksjoner eller yter tjenester til allmennheten på oppdrag fra et offentlig organ og som har spesiell betydning for miljøet (§ 5 første ledd bokstav c).

For å oppfylle kravene i Århuskonvensjonen er det etter utvalgets vurdering nødvendig at reglene også gjelder Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Disse organene omfattes ikke av offentlighetsloven. Fra 1. januar 2001 ble det imidlertid innført regler om dokumentoffentlighet for Riksrevisjonen gjennom midlertidig instruks vedtatt av Stortinget 14. juni 2000. Offentlighetsloven gjelder derfor for Riksrevisjonen så langt den passer med de presiseringene og unntakene som følger av den midlertidige instruks. Unntakene gjelder dokumenter som innhentes av eller som sendes til Riksrevisjonen.

Århuskonvensjonen definerer begrepet offentlig myndighet i artikkel 2 nr. 2. Positivt unntatt fra reglene om miljøinformasjon hos offentlige organer er dømmende eller lovgivende organer eller institusjoner. Visse avgrensningsspørsmål reiser seg ved anvendelsen av definisjonen på norske forhold. Det er klart at Stortinget ikke vil være omfattet av miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a, jf. offentlighetsloven § 1 fjerde ledd, som unntar Stortinget, Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen fra offentlighetsloven. Men spørsmålet er om Stortingets underliggende organer, som ikke selv er lovgivende, slik som Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, kan unntas fra reglene for offentlig organ. Det er utvalgets oppfatning at begge institusjoner er omfattet av Århuskonvensjonen, slik at det er nødvendig at reglene om miljøinformasjon hos offentlige organer også gjelder for dem, jf. utvalgets forslag til § 11 første ledd bokstav c.

Miljøverndepartementet har forelagt utvalgets syn på rekkevidden av Århuskonvensjonen for Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen og bedt om en

nærmere vurdering av hva dette vil innebære for deres virksomhet. I brev til Miljøverndepartementet er begge instanser av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig at de omfattes av definisjonen av offentlig organ og dermed miljøinformasjonslovens kapittel 3. Sivilombudsmannen uttaler blant annet at det gjennomgående er et klart behov å unngå at Ombudsmannens egen virksomhet i for stor grad gjøres avhengig av en fortolkning av de samme reglene som gjelder for den forvaltningen som Ombudsmannen skal kontrollere. Sivilombudsmannen mener dessuten at det er tvilsomt om hans arbeidsoppgaver kan likestilles med den typen offentlig myndighet som omtales i Århuskonvensjonen artikkel 2.

Miljøverndepartementet er enig i at det er grunn til å reise spørsmål ved hvorvidt Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen overhodet faller inn under hovedregelen, dvs. den nærmere oppregningen av offentlig myndighet i Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 1 og 2, idet disse organene ikke utøver typiske offentlige forvaltningsfunksjoner, og heller ikke er underlagt kontroll av et organ som utøver de nevnte funksjonene. Det kan se ut som om utvalget har tolket definisjonen av offentlig organ i Århuskonvensjonen artikkel 2 slik at så lenge organene ikke dekkes av unntaket, og ikke kan betraktes som dømmende eller lovgivende organ, er de å regne som offentlig myndighet i henhold til artikkel 2.

Departementet legger til grunn at Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen begge er Stortingets organer som har en særskilt oppgave i å kontrollere forvaltningen. De utøver heller ikke forvaltningsmyndighet som griper inn i borgernes rettigheter og plikter slik forvaltningen ellers gjør. Det bør derfor vises varsomhet med hensyn til å anta at konvensjonen omfatter organer som i lys av arbeidsoppgaver og arbeidsform og den særlige forankring i Stortinget, har en ganske annen karakter enn andre organer som klart omfattes av definisjonen i Århuskonvensjonen artikkel 2.

Sivilombudsmannens virksomhet har større likhetstrekk med domstolenes virksomhet, og domstolene er eksplisitt unntatt. I den opprinnelige engelske teksten heter det at organer «acting in a judicial capacity» er unntatt, og dette taler for at Ombudsmannen, med sin overprøvende rolle, også kan falle utenfor Århuskonvensjonen.

Etter departementets samlede vurdering er det derfor tvilsomt om Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen er omfattet av definisjonen av offentlig organ i Århuskonvensjonen. Som nevnt ovenfor er det flere grunner som taler for at det heller ikke er hensiktsmessig at de omfattes av loven i dette henseende.

For øvrig vises det til at den informasjonen som de nevnte to organer besitter, i all hovedsak vil være informasjon de har innhentet fra andre offentlige organer som ledd i sin kontroll av forvaltningen, og at informasjonen derfor kan innhentes ved henvendelse til disse organene. I praksis vil det derfor ikke innebære noen svekkelse av retten til miljøinformasjon at Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen ikke omfattes av loven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen ikke omfattes av reglene om offentlig organ i miljøinformasjonsloven, og har derfor ikke videreført utvalgets forslag til § 11 første ledd bokstav c.

Når det gjelder de øvrige forslagene til utvidelser i forhold til offentlighetslovens definisjoner, er disse nødvendige for å oppfylle Århuskonvensjonen og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv. Disse regelverkene introduserer nye grensdragninger i norsk rett.

11.6.2 Forvaltningsorgan

Begrepet offentlig organ omfatter for det første forvaltningsorgan slik det er definert i offentlighetsloven § 1, jf. miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Dette er ethvert organ for stat og kommune.

Kjerneområdet for offentlighetsloven er altså institusjoner og virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen. Begrepet forvaltningsorgan omfatter folkevalgte og politisk utpekte organer som regjeringen, kommunestyre og fylkesting. Videre omfattes administrative organer som departementer, direktorater, fylkesmenn, regional statsadministrasjon og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Dessuten faller statlige og kommunale råd, nemnder og utvalg inn under offentlighetsloven, enten medlemmene er valgt, oppnevnt eller utnevnt. Organer som er en organisatorisk del av forvaltningen, regnes som forvaltningsorganer uten hensyn til hva slags virksomhet de driver. Offentlige institusjoner med tjenesteytende funksjoner slik som skoler, universiteter og sykehus, omfattes derfor av offentlighetsloven. Det samme gjelder offentlige institusjoner og forvaltningsbedrifter som hovedsakelig driver forretnings- eller næringsvirksomhet uten å være organisert som selvstendige rettssubjekter, for eksempel Luftfartsverket. Offentlige forskningsinstitusjoner og andre statlige spesialorganer regnes også som forvaltningsorganer i lovens forstand. Dette gjelder for eksempel Norges forskningsråd og Likestillingsombudet.

Tvilsspørsmål som oppstår i tilknytning til offentlighetslovens uttrykk «forvaltningsorganer» og «organ for stat eller kommune» knytter seg først og fremst til virksomhet som er organisert som eget rettssubjekt, men samtidig har en organisatorisk eller økonomisk tilknytning til stat eller kommune. Uttrykket «privat» eller «selvstendig» rettssubjekt brukes her undertiden synonymt med «eget» rettssubjekt. Slike rettssubjekter faller i utgangspunktet utenfor loven, selv om de er helt ut eiet eller opprettet av det offentlige. Mange av dem må likevel rettslig sett anses som «organ for stat eller kommune» etter en konkret vurdering av tilknytningsformene, slik at offentlighetsloven gjelder for dem. På dette området er det en omfattende teori og praksis. Elementer som det legges vekt på, er virksomhetens art, organisatorisk tilknytning til det offentlige, om det foreligger faktisk eller rettslig monopol, og grad av politisk styring. Blant annet ut fra dette er det antatt at for eksempel Norges Bank og AS Vinmonopolet går inn under lovens generelle virkeområde, mens Statoil - Den norske stats oljeselskap AS - faller utenfor. Det må her for øvrig vises til gjeldende teori og praksis, jf. også St.meld. nr. 32 Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, kapittel 4.2 og 5.2.

I tillegg gjelder offentlighetsloven i de sakene hvor private virksomheter treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum.

Etter utvalgets vurdering vil forvaltningsorganene som er omfattet av offentlighetsloven, utgjøre kjerneområdet for reglene om retten til miljøinformasjon. I utvalgets lovforslag er det en henvisning til offentlighetslovens definisjon. Dersom det blir foretatt endringer i offentlighetsloven på dette punktet som følge av Offentlighetslovutvalgets arbeid, eller som følge av tolkning og praksis, vil dette automatisk føre til en justering av rekkevidden av reglene om retten til miljøopplysninger. I så tilfelle kan resultatet bli at en eller flere av de aktivitetene som nå er særskilt definert i loven, blir å betrakte som offentlig organ allerede etter offentlighetsloven. Dette betyr i så tilfelle at miljøinformasjonslovens egne definisjoner får mindre selvstendig rettslig betydning.

11.6.3 Organer som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten og som er kontrollert av forvaltningsorgan

Som offentlig organ etter loven regnes også rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et forvaltningsorgan, jf. § 5 første ledd bokstav b. Dette gjelder likevel ikke aktiviteter som drives i konkurranse med private, jf. § 5 bokstav b annet punktum. Dette er i samsvar med forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv, som går noe lenger enn Århuskonvensjonen på dette punkt.

Bestemmelsen omfatter samfunnsmessige fellestjenester av ulikt slag, slik som kollektivtransport, kommunale avfallsselskaper, sykehjem og skoler osv. Noen av disse vil også være av særskilt miljømessig betydning, jf. § 5 første ledd bokstav c.

Dette er oppgaver som i dag til dels kan være ivaretatt av private aktører. Vilåret for at tjenesten skal regnes som offentlig organ i denne forbindelse, er at aktiviteten eller virksomheten er kontrollert av et «ordinært» forvaltningsorgan i lys av målet om at regler for miljøinformasjon fra offentlige funksjoner og serviceytelser til allmennheten i størst mulig grad bør være de samme. Dette tilknytningskriteriet er tatt fra Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 2 bokstav c, som benytter kriteriet «underlagt kontroll» av et forvaltningsorgan. Tilsvarende kriterium er benyttet i miljøinformasjonsdirektivet artikkel 6 og i direktivforslaget artikkel 2 nr. 2 bokstav b.

Et forvaltningsorgan vil etter utvalgets vurdering ha offentlig kontroll dersom det oppnevner mer enn halvparten av styrets medlemmer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet. Virksomheter som forvaltningen eier og derfor kan styre, har forvaltningen bestemmende innflytelse på. Et spørsmål blir hvor stor andel av en virksomhet det offentlige må eie for at eierandel innebærer kontroll. Normalt vil man si at en eierandel på over 50 % innebærer kontroll. I en situasjon med for eksempel mange småaksjonærer som ikke tradisjonelt møter på generalforsamlingen, kan en eierandel på mindre enn 50 % være tilstrekkelig for å ha reell kontroll. I slike tilfeller vil det imidlertid medføre at vedkommende kan oppnevne mer enn halvparten av styrets medlemmer, og av den grunn ha kontroll. For å skape mest mulig klare regler er etter utvalgets mening en eierandel på mer enn 50 % en fornuftig avgrensning. Departementet slutter seg til dette.

Styring gjennom generell lovgivning eller gjennom vilkår satt i konsesjoner eller tillatelser, vil etter utvalgets mening falle utenfor. Det samme gjelder tildeling av offentlig støtte eller annen finansiering av virksomheten, med min-

dre det ikke samtidig knyttes relativt omfattende vilkår til tildelingen, for eksempel at det offentlige skal oppnevne mer enn halvparten av medlemmene i styrende organer eller godkjenne sentrale beslutninger.

Etter utvalgets syn ville det være urimelig om konkurransebetingelsene for offentlig kontrollerte rettssubjekter var annerledes enn for private. Utvalget foreslår at den delen av virksomheten eller aktivitetene til et rettssubjekt som er under offentlig kontroll, men som drives i konkurranse med private, faller utenfor reglene for offentlige organer, dvs. at denne delen av virksomheten reguleres av kapittel 2 i utvalgets lovforslag. Departementet har videreført dette. Hvis denne aktiviteten er hele virksomheten, reguleres hele virksomheten av kapittel 4 i miljøinformasjonsloven. For aktiviteter som nevnt i § 5 bokstav c, og som har spesiell miljømessig betydning, er det ikke gjort noe tilsvarende unntak, se nedenfor.

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

11.6.4 Organer som i henhold til lov, forskrift eller på oppdrag fra offentlig organ utfører offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten som vedrører miljøet

Paragraf 5 første ledd bokstav c omfatter rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer under bokstavene a eller b har til oppgave å utføre offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten som vedrører miljøet. Bestemmelsen er i tråd med forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv artikkel 2 nr. 2 bokstav c.

Dette er virksomhet med en løsere tilknytning til det offentlige enn i henhold til bokstav b. Kravet om at rettssubjektet må være underlagt offentlig kontroll, er et mye strengere tilknytningsvilkår enn det å ha en oppgave i henhold av lov, forskrift eller på oppdrag fra forvaltningen. Den engelske versjonen av direktivforslaget lyder på dette punktet: «entrusted by law or under arrangements with the operation». Et eksempel på tilfeller hvor rettssubjekter utenfor den offentlige forvaltningen har på oppdrag å tilby tjenester til allmennheten, er private selskaper som samler inn forbruksavfall på vegne av kommunen. Slike selskaper vil klart falle inn under denne definisjonen. «På oppdrag» omfatter avtaler og også pålegg eller instruks som skyldes at rettssubjektet er under offentlig kontroll.

Utvalget har drøftet hvordan den miljømessige betydningen best kunne komme til uttrykk i loven. Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 2 bokstavene b og c benytter i flere sammenhenger ordene «vedrørende miljøet». Utvalget mener at det både i norsk og europeisk sammenheng er vanskelig å avgrense hvilke aktiviteter som «vedrører miljøet».

Utvalgets *flertall*, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, mener at når det gjelder disse rettssubjektene, er det behov for å stille krav om at aktiviteten som er omfattet, har virkning på miljøet. Dette for at reglene ikke

skal få en altfor vid rekkevidde. For at ikke vilkåret skal være innholdsløst, har utvalgets flertall sett behov for å legge til et kvalifiserende vilkår - «*vesentlig betydning for miljøet*». Selv om utvalgets flertall legger til dette vilkåret, vil det omfatte alle de oppgavene som er nevnt i kommentarene til direktivforslaget fra EU-kommisjonen. Flertallet mener derfor at forslaget reelt sett ikke er snevrere enn direktivforslaget.

Et *mindretall* i utvalget, medlemmene Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne, ser det som uønsket at det innføres et skjønnsmessig kvalifiserende krav for hva som har eller kan ha betydning for miljøet. Disse medlemmene ønsker derfor at lovbestemmelsen ikke inneholder et vesentlighetskriterium.

Miljøverndepartementet mener i likhet med flertallet at loven må inneholde en avgrensning på dette punktet for ikke å få for omfattende rekkevidde. Nær sagt all samfunnsmessig aktivitet kan ha betydning for miljøet i større eller mindre grad. Spørsmålet er hvilket avgrensningskriterium som er mest dekkende i forhold til Århuskonvensjonens intensjon og i samsvar med miljøinformasjonsdirektivet.

Avgrensningen kan foretas etter ulike skillelinjer, for eksempel i forhold til virksomhetens virkning på miljøet, eller etter virksomhetsformålet, dvs. om det er en typisk «miljøbedrift» (for eksempel avfallsbransjen), eller om det er en bestemt miljøoppgave som skal løses (for eksempel oppdrag om opprydding i forurenset grunn eller skjøtselstiltak i vernede områder). Utvalget ser ut til å ha lagt den første avgrensningen til grunn. Som eksempler nevnes virksomhet som driver avfallshåndtering, forvalter store arealer, har stor ulykkesrisiko, produserer store mengder eller særlig farlig avfall, eller forbruker store mengder råvarer (NOU 2001:2 side 93-94).

Departementet viser til at loven også inneholder regler som gir rett til miljøinformasjon om miljøvirkninger av ulike former for virksomhet, og at det derfor er et samvirke mellom de ulike regelsettene i loven. Departementet mener at begrunnelsen for å utvide definisjonen av offentlig organ på den måten som her er gjort i Århuskonvensjonen, er at offentlig tjenesteyting og oppgaveløsning skal være omfattet uansett hvordan den er organisert. Om et forvaltningsorgan i Norge velger å gjennomføre en oppgave selv eller sette den ut på anbud, bør ikke påvirke allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. Grunnvilkåret er derfor at det dreier seg om funksjoner og tjenester som anses å være et offentlig ansvar eller fellesanliggende, eller bidrar til å løse en offentlig oppgave. I tillegg kommer kriteriet om at dette skal være av betydning for miljøet, slik at virksomheten må forutsettes å ha miljøinformasjon som kan ha allmenn interesse. En rettesnor for avgrensningen av § 5 første ledd bokstav c er om det dreier seg om virksomhet hvor det kan foreligge miljøinformasjon av spesiell interesse for allmennheten og oppgaver som like gjerne kunne ha vært utført av et organ som omfattes av § 5 første ledd bokstav a eller b. Departementet har funnet at ingen av de avgrensningene som nevnt ovenfor, henholdsvis i forhold til miljøpåvirkning, virksomhetens formål eller om det er en typisk «miljøoppgave», hver for seg vil være helt dekkende i forhold til Århuskonvensjonens intensjon, og har falt ned på at Århuskonvensjonens formulering «vedrørende miljøet» er det uttrykket som kommer nærmest. Dette uttrykket vil fange opp alle de ulike avgrensningsmåter som er nevnt, og alle vil etter forholdene være relevante. Både miljøpåvirkning og

oppgavens art er noe som «vedrører» miljøet. Enten «vedrører» det miljøtilstanden, for eksempel ved forhøyet ulykkesrisiko, forbruk av naturressurser eller forurensning, eller det «vedrører» løsning av en miljørelatert oppgave av betydning for samfunnet. Departementet anser at noen ytterligere kvalifikasjon i form av et vesentlighetskrav i lys av dette ikke er nødvendig. Departementet anser dessuten at et slikt kriterium ikke vil være i samsvar med forslaget til miljøinformasjonsdirektiv, som i artikkel 2 nr. 2 bokstav c bruker formuleringen «tjenester av generell samfunnsinteresse som påvirker eller kan påvirke miljøelementenes tilstand».

Bestemmelsen vil omfatte løsning av offentlige oppgaver og funksjoner hvor gjennomføring av oppgaver eller prosjekter i mange tilfeller vil være lagt ut til private virksomheter, organisasjoner, forskningsinstitutter mv. Bestemmelsen i § 5 første ledd bokstav c gjelder bare for disse oppgavene, ikke virksomhetens øvrige virksomhet dersom den driver annen virksomhet i tillegg til det som faller inn under definisjonen i § 5 første ledd bokstav c. Eksempler på oppdrag fra det offentlige som «vedrører» miljøet kan være innsamling og håndtering av avfall eller drift av returordning, framstilling og forsyning av energi, oppryddingsaksjon etter oljesøl, opprenskning i forurensede sedimenter, skjøtselstiltak i verneområder, miljøovervåkning, eller tiltak for å sikre bestander av truede arter, for eksempel oppfostring i fangenskap der dette er ansett som en offentlig oppgave.

11.7 Innholdet i allmennhetens rett til å få miljøinformasjon fra offentlig organ

11.7.1 Rettighetsbestemmelsen

Retten til miljøinformasjon fra offentlig organ følger av miljøinformasjonsloven § 10, som i hovedsak tilsvarende utvalgets forslag til § 12. Bestemmelsen gir enhver rett til den miljøinformasjonen som foreligger hos organet, eller som skal foreligge hos organet i henhold til de kunnskapspliktene loven pålegger offentlige organer i §§ 8 og 9. Retten til miljøinformasjon etter § 10 gjelder altså både den informasjonen som følger av kunnskapspliktene i §§ 8 og 9, og all øvrig miljøinformasjon som måtte foreligge hos det offentlige organet.

Bestemmelsen i § 10 stiller ikke ytterligere krav utover at det skal dreie seg om miljøinformasjon. Hva som regnes som miljøinformasjon er definert i § 2. Hva det innebærer at miljøinformasjon «foreligger» hos organet, er nærmere definert i loven i tråd med blant annet EUs miljøinformasjonsdirektiv, jf. miljøinformasjonsloven § 10 annet ledd.

Retten til å be om miljøinformasjon gjelder «enhver» og omfatter både personer bosatt i Norge og personer bosatt i utlandet. Det kan ikke kreves noen form for begrunnelse fra den som etterspør miljøinformasjonen, jf. Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav a.

Det kan gjøres unntak fra retten til miljøinformasjon etter § 11, jf. samlet omtale i kapittel 14. Visse former for miljøinformasjon skal likevel alltid utleveres, jf. § 12, som i hovedsak tilsvarende utvalgets forslag til § 15. Etter § 12 skal allmennheten alltid kunne få informasjon om helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt, og ulovlige inngrep i eller ulovlige ska-

der på miljøet. Regelen gjelder også for miljøinformasjon fra virksomhet, jf. § 17 annet ledd som viser til § 12. For produkter vises til produktkontrollloven § 11 annet ledd. Det vises for øvrig til kapittel 14.

11.7.2 Kunnskapspliktene

Kunnskapsplikten i § 8 er nærmere omtalt i kapittel 10. Denne kunnskapsplikten gjelder bare for organer som nevnt i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a, dvs. forvaltningsorganer i offentlighetslovens forstand. Bestemmelsen pålegger offentlige organer å ha overordnet kunnskap om den miljøinformasjon som er av betydning for utføring av organets oppgaver og funksjoner, og gjøre denne tilgjengelig for allmennheten. Slik informasjon plikter organet selv å gjøre allment tilgjengelig, enten gjennom egne ordninger eller ved å være bidragsyter til felles registre, databaser og andre miljøinformasjonssystemer som for eksempel er etablert på nasjonalt plan, sektorvis eller i andre sammenhenger. Om ikke denne miljøinformasjonen direkte foreligger hos organet, må organet derfor ha oversikt over miljøinformasjonen og kunne veilede om tilgang til registre og databaser mv.

På samme måte som private rettssubjekter har også offentlige organer i henhold til § 9 plikt til å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. også kapittel 12.5.2. Denne bestemmelsen gjelder alle organer som faller inn under definisjonen i § 5 første ledd. Den forplikter offentlige organer til å ha kunnskap om miljøaspekter ved sine egne driftsmessige forhold, slik som renhold, energibruk, transport, innkjøp og forbruk av varer og tjenester, og avfallshåndtering. I korthet innebærer bestemmelsen at alle offentlige organer må ha kunnskap om miljøforhold i egen drift. I denne forbindelse kan nevnes at det gjennom prosjekt Grønn stat allerede er satt søkelys på statlige virksomheters arbeid med å integrere miljøhensyn i sin drift. Denne satsingen har praktisk betydning for det offentliges oppfyllelse av miljøinformasjonsoppgaver etter loven. Det er satt som mål at alle statlige etater og virksomheter innen utgangen av 2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystemer. Innføring av miljøledelse innebærer blant annet at statlige virksomheter skal kartlegge sin påvirkning på det ytre miljø, utarbeide mål for miljøarbeidet i egen virksomhet, gjennomføre tiltak, og rapportere om framdriften. I forbindelse med Grønn stat vil det bli utviklet praktiske veiledere om hvilke tiltak som kan gjennomføres for å gjøre driften mer miljøeffektiv, hvordan man kan følge med på egen utvikling og måle resultater osv. Dette vil kunne høyne kunnskapen og kvaliteten på miljøinformasjonen og vil også gjøre det lettere å oppfylle både kunnskapsplikten og informasjonsplikten.

Organet skal etter § 9 ha kunnskap om «forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Det er påvirkningen på miljøet som er avgjørende. Ordet «påvirkning» kan innbefatte påvirkning både i negativ og positiv retning, dvs. også virksomhetens positive miljøtiltak, for eksempel tiltak for å avbøte eller gjenopprette skader. Hvilke «forhold» som «kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning» vil i noen grad variere med hvilket syn samfunnet har på ulike miljøproblemer og dessuten den faktiske utviklingen i miljøproble-

mene. Dette kan derfor endre seg over tid. Her må den til enhver tid gjeldende miljøvernpolitikk være rettleidende. Ny kunnskap kan også endre forståelsen av miljøproblemene og betydningen av ulike former for miljøpåvirkning.

Blant forhold som generelt er relevante å vurdere, kan nevnes forurensning, herunder støy, produkter som brukes eller produseres i virksomheten, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser. Kunnskapsplikten gjelder også potensielle eller mulige miljøpåvirkninger som følger av virksomheten, dvs. hvilken risiko det er for at ulike forhold kan forårsake miljøskade. Innholdet i § 9 er nærmere utdypet i kommentaren til bestemmelsen.

Generelt kreves det at organet søker å *formidle* miljøinformasjonen på en måte som er mulig å forholde seg til for den som spør, slik at en viss tilrettelegging i lys av dette må påregnes. Loven krever generelt noe mer av offentlige organer enn av private informanter, og det offentlige har også en generell veilednings- og hjelpeplikt. I visse tilfeller er det imidlertid anledning til å avvise forespørselen uten realitetsbehandling, jf. kapittel 14. Både avvisning og bruk av en unntaksgrunn kan påklages, likeledes mangelfulle svar.

11.7.3 Forholdet til produktkontrolloven

Bestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 10 må, på samme måte som retten til miljøinformasjon i virksomhet i § 16, ses i sammenheng med de nye bestemmelsene i produktkontrolloven som gir særregler om rett til miljøinformasjon når forespørselen gjelder «produktspesifikk informasjon» om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i produktkontrolloven § 1, jf. § 3 annet ledd, og den nye produktkontrolloven § 9 om produktinformasjon hos offentlig organ. Her er det et samvirke mellom lovene hvor ulike regler kommer til anvendelse avhengig av hva som er gjenstand for forespørsel om miljøinformasjon. Spørsmål som gjelder bestemte produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde, deres innhold, egenskaper og helse- og miljøvirkninger, jf. «produktspesifikk» informasjon, reguleres fullt ut av produktkontrolloven. Disse reglene er bestemmende for rettigheter og plikter når det er produktet i seg selv som er gjenstand for kravet om miljøinformasjon. Bestemmelsene er gjort gjeldende også der hvor produktinformasjonen foreligger hos offentlig organ. Samvirket mellom regelverkene er foruten i kapittel 13 også omtalt i kommentarene til §§ 3, 10 og 16 og i kommentarene til produktkontrolloven §§ 9 og 10.

11.7.4 Avvisning og unntak

Retten til miljøinformasjon krysses av andre legitime hensyn som kan medføre innskrenkninger i retten. Samme hensyn gjør seg i stor grad gjeldende både overfor miljøinformasjon fra offentlig organ og fra virksomhet. Temaet er derfor behandlet samlet i kapittel 14.

11.8 Saksbehandling

11.8.1 Innledning

Reglene i miljøinformasjonsloven regulerer innsynsretten hos offentlige organer. På flere punkter går den lenger enn de alminnelige reglene i offentlighetsloven.

Utvalget har utførlig drøftet saksbehandlingsreglene i lys av de internasjonale forpliktelsene og vurdert hvorvidt man kunne anvende offentlighetslovens alminnelige regler. Århuskonvensjonen og direktivene inneholder relativt detaljerte krav til saksbehandlingen, blant annet om frister, begrunnelse og avslag. Utvalget har funnet at offentlighetsloven på flere punkter ikke fullt ut oppfyller de internasjonale forpliktelsene. Den viktigste forskjellen er at miljøinformasjon etter de internasjonale reglene skal kunne kreves etter sin art og sitt innhold, uavhengig av om informasjonen er knyttet til et bestemt dokument, og i utgangspunktet uten hensyn til om informasjonen kan identifiseres eller individualiseres. En annen sak er at krav som er for generelle eller urimelige, kan avskjæres av hensyn til informantens arbeidsbyrde. Grunnlag for å avvise krav eller gjøre unntak fra retten til informasjon omtales samlet under kapittel 14 om unntak.

Nedenfor omtales de viktigste punktene i de saksbehandlingsreglene som gjelder for krav om miljøinformasjon fra offentlig organ.

11.8.2 Framsettelse av krav om miljøinformasjon

Offentlighetsloven er en lov om dokumentinnsyn og sier i § 2 annet ledd at enhver kan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av «dokumenter i en bestemt sak». Dette innebærer at den som begjærer innsyn, må identifisere hvilke dokumenter eller hvilken «bestemt sak» han ønsker innsyn i. Dette vilkåret har blitt tolket slik at man for eksempel ikke kan kreve innsyn i samtlige saker av en viss type. Dersom man identifiserer de enkelte sakene, kan det imidlertid ikke nektes innsyn med den begrunnelse at informasjonen er for omfattende. Selv om selve saksbegrepet i seg selv er blitt tolket vidt, medfører det visse innskrenkninger i hvilke opplysninger man kan kreve tilgang til. Sammenstillinger av informasjon vil man som hovedregel ikke ha krav på.

Utvalget peker på at dette ikke er en holdbar avgrensning i forhold til miljøinformasjon. Miljøinformasjonsloven løser dette til dels gjennom definisjonen av miljøinformasjon, som knyttes til informasjon og opplysninger og ikke til bestemte dokument, og som gjelder uavhengig av hvilken form opplysningene finnes i. I tillegg er spørsmålet løst ved at bestemmelsene om rett til miljøinformasjon (§ 10) ikke setter vilkår om at det kreves innsyn i et bestemt dokument eller en bestemt sak. Dette innebærer at offentlighetslovens krav til identifikasjon av en bestemt sak ikke kommer til anvendelse.

I utgangspunktet vil det være tilstrekkelig å konkretisere hvilke opplysninger man er på jakt etter. Det er imidlertid adgang til å avskjære krav om opplysninger som krever urimelig mye av informanten, jf. § 10 tredje ledd.

Krav om miljøinformasjon må ikke begrunnes. Retten til miljøinformasjon er ubetinget. Dette prinsippet er uttrykkelig slått fast blant annet i Århuskonvensjonens artikkel 4 nr. 1 og i direktivforslagets artikkel 3 nr. 1. Utvalget har

vurdert en egen bestemmelse om at det offentlige organet plikter å ta hensyn til formålet med innsynsbegjæringen ved vurderingen av hva som er nødvendig saksbehandlingstid. På bakgrunn av det prinsipielle utgangspunktet om at formålet med begjæringen ikke skal tillegges vekt, kom utvalget til at de ikke ville foreslå noen slik bestemmelse. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

11.8.3 Hvordan opplysningene skal gis

Den prinsipielle hovedregelen bør etter utvalgets og departementets syn være at den som ber om innsyn, i utgangspunktet kan velge hvilken form opplysningene skal gis i. Men hvis informasjonen allerede foreligger i en form som er lett tilgjengelig, eller det av andre årsaker er rimelig og fornuftig at opplysningene gis i en annen form enn vedkommende ber om, kan man avvike fra hovedregelen. Den som har bedt om opplysningene, skal i så tilfelle få en begrunnelse for hvorfor han ikke får informasjonen i den form han har bedt om. Dette framgår nå av § 13 første ledd.

Utvalget foreslo en egen bestemmelse for virksomheter om at de kunne besvare innsynskravet ved å vise til offentlige registre, rapporter og lignende, dersom opplysningene fantes allment tilgjengelig der, jf. utvalgets forslag til § 9 første ledd siste punktum. Det var samtidig presisert at svaret på innsynsbegjæringen ikke måtte være villedende i forhold til det behov innsynskravet skulle dekke.

Departementet har valgt å gjøre bestemmelsen gjeldende både for virksomhet og for offentlig organ, jf. loven §§ 13 annet ledd og 18 annet ledd. Bestemmelsen er like relevant i forhold til offentlige organ som for virksomheter, og departementet mener det kan være viktig som retningslinje også for det offentlige. Departementet har valgt å omformulere bestemmelsen noe ved å presisere at informasjonen som gis ut, skal være «dekkende og forståelig» i forhold til informasjonssøkers behov. En får da etter departementets syn klare fram meningen med bestemmelsen. Når det gjelder det nærmere innhold i bestemmelsen, vises til kapittel 12.6.1 og spesialmerknadene til bestemmelsen.

11.8.4 Frister

Loven setter særskilte saksbehandlingsfrister, jf. § 13 tredje ledd. Både miljøinformasjonsdirektivet og Århuskonvensjonen stiller krav om at innsynsbegjæring skal besvares så snart som mulig. I tillegg oppstilles en absolutt frist for besvarelse av kravet om informasjon. Denne fristen er to måneder etter miljøinformasjonsdirektivet artikkel 3 nr. 4 og en måned etter Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 2 og 7. Dersom opplysningene er av kompleks karakter, kan det etter Århuskonvensjonen berettigede en forlengelse av fristen. Forlenges fristen, skal den som søker informasjonen, underrettes om forlengelsen og om begrunnelsen for denne. Direktivforslaget artikkel 3 nr. 2 har regler som ligner dem man finner i Århuskonvensjonen, herunder en absolutt frist på en måned som kan utvides til to måneder hvis informasjonsmengden og dens kompleksitet gjør en utvidelse nødvendig. Europaparlamentet har for øvrig i sin behandling av direktivet foreslått en kortere frist enn det både EU-kommisjonen og Rådet ønsker. Forslaget inneholder i tillegg en bestemmelse (artikkel 3 nr. 3) som lyder:

«Dersom informasjonssøkeren opplyser at han ønsker informasjonen til et bestemt formål, skal den offentlige myndighet gjøre en rimelig innsats for å framskaffe informasjonen innen den tid som er nødvendig for å sette informasjonssøkeren i stand til å oppfylle dette formålet.»

Formålet med bestemmelsen er ifølge EU-kommisjonens kommentarer blant annet å sikre effektiv deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. I forbindelse med at saker sendes på høring, kan det være at en høringsinstans ønsker å innhente flere opplysninger før den utformer en høringsuttalelse. Før man opplysningene først etter en måned, kan høringsfristen ha gått ut.

Utvalget foreslår å lovfeste absolutte frister for forvaltningens behandling av innsynskrav. Dette vil sikre gjennomføringen av de internasjonale reglene. Særlig i forhold til miljøinformasjonsdirektivet er det viktig at fristene fastsettes i loven, siden dette er regler som etablerer rettigheter for allmennheten.

De fristene som er kommet til uttrykk i de internasjonale reglene, er etter utvalgets mening for romslige. I dagens samfunn, hvor informasjonsformidling på grunn av informasjonsteknologien kan skje svært raskt, er fire uker etter utvalgets oppfatning for lang tid.

Utvalgets flertall, medlemmene Fredriksen, Flåthen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindseth, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, foreslår en absolutt frist på ti dager og begrunner dette blant annet med at en kortere frist enn ti dager kan føre til for mange avslag. *Utvalgets mindretall*, medlemmene Andersen, Foss, Lindahl og Vevatne, går inn for en absolutt frist på åtte dager, og viser til Sivilombudsmannens veiledende lengstefrist.

Utvalget ser imidlertid at det i enkelte tilfeller kan være uforholdsmessig byrdefullt å overholde den absolutte fristen.

Flertallet foreslår derfor at ti-dagers fristen kan forlenges til to måneder i særlige tilfeller hvor mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å gjøre opplysningene tilgjengelige innen ti dager. Ved en slik forlengelse skal innsynssøkeren snarest mulig og innen ti dager bli informert om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan forventes å foreligge. Forslaget bygger på de internasjonale reglene. Det sikrer at det offentlige organet ikke bare utsetter å behandle kravet. Organet må ta stilling til kravet med en gang kravet mottas, slik at det kan vurderes om det vil ta lenger tid enn ti dager å behandle det.

Mindretallet foreslår i ekstraordinære tilfeller en forlenget frist på 45 dager. Mindretallet peker på at dersom offentlige organers saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang behandlingstid vil likeledes kunne undergrave formålet med lovens hovedprinsipp om at miljøopplysningene skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Mindretallet legger også vekt på at rask saksbehandling er viktig av hensyn til allmennhetens tillit til offentlige organer og for at et eventuelt avslag hurtigst mulig kan påklages.

Flertallet understreker imidlertid at selv om det etableres absolutte frister, vil hovedregelen fremdeles være at krav om miljøopplysninger skal avgjøres snarest mulig. «Snarest mulig» innebærer at det i normaltilfellene ikke bør gå mer enn en til tre dager før kravet avgjøres og opplysningene utleveres. Mindretallet vil at det i lovforslaget uttrykkelig kommer fram at normalfristen er innen en til tre virkedager.

Høringsinstansene har til dels ulike synspunkter på fristene. *Olje- og energidepartementet* og *Statens forurensningstilsyn* støtter flertallets forslag til frister. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* mener at også flertallets frister er for korte, og *Statens vegvesen* mener man bør operere med forvaltningslovens tidsfrister. *Direktoratet for naturforvaltning* foreslår at fristen endres til «10 virkedager, eventuelt to uker», for å unngå problemer med fristene i påske- og juleferien og lignende. *Landbruksdepartementet* påpeker at muligheten for å utvide fristen til to måneder på grunn av at det vil være uforholdsmessig byrdefullt å utlevere informasjonen innen ti dager, åpner for krav om at det offentlige organet skal sammenstille informasjonen. For å unngå dette mener de at utvidelsesadgangen bør begrunnes på andre måter, for eksempel med at det foreligger særskilte forhold. *Justisdepartementet* foreslår at fristen utvides til for eksempel femten dager, med mulighet for forlengelse til to måneder, kombinert med en regel om at unnlatt svar innen fristen skal anses som avslag på innsynsbegjæringen som kan påklages.

Miljøverndepartementet har kommet til at fristen bør settes til femten virkedager, men med mulighet for forlengelse til to måneder, jf. § 13 tredje ledd. Krav om miljøinformasjon vil ofte kunne kreve en viss arbeidsinnsats å besvare, og departementet mener derfor fristen bør være femten dager. Ved en kortere frist vil man risikere at langt flere forlenger fristen til to måneder, noe som vil svekke betydningen av innsynsretten. Fristen er til sammenlikning atskillig kortere enn EU-kommisjonens forslag. Hovedregelen er ellers at kravet bør besvares så snart som mulig, fortrinnsvis innen tre dager etter at kravet ble mottatt.

Det er presisert at fristen på femten dager gjelder virkedager. Fristen ville ellers kunne bli helt urimelig i forbindelse med helligdager.

Offentlig organ vil etter loven ha en viss plikt til å sammenstille opplysninger når dette er nødvendig for å oppfylle en informasjonssøkers henvendelse. På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for en bestemmelse som åpner for adgang til å forlenge fristen i tilfeller hvor tidligere utlevering vil være uforholdsmessig byrdefullt for organet. Etter departementets syn skulle to måneder være tilstrekkelig med tid i de tilfellene hvor organet ikke klarer å gi informasjonen tidligere. Det må imidlertid understrekes at den utvidede fristen gjelder for spesielle tilfeller, og at den store hovedregelen er at informasjonen skal gis senest innen femten dager etter at kravet er mottatt.

Utvalget har også vurdert bestemmelsen i direktivforslaget artikkel 3 nr. 3 som sier at dersom opplysningssøkeren ber om å få opplysningene for et bestemt formål, skal det offentlige gjøre en rimelig innsats for å framskaffe informasjonen innen en tid som setter opplysningssøkeren i stand til å oppfylle formålet med begjæringen. Utvalget er enig i at det offentlige i behandlingen av kravet kan se hen til opplysningssøkerens behov for å få opplysningene raskt. På den annen side skal opplysningene i alle tilfeller utleveres snarest mulig. Dersom det lovfestes en plikt til å ta hensyn til opplysningssøkerens behov, vil det muligens kunne oppfattes som at man i tilfeller hvor ingen særlige behov er oppgitt, kan gi seg bedre tid til å finne fram og utlevere opplysningene. Det vil igjen kunne medføre at opplysningssøkere vil føle at de må opplyse om hva de skal bruke opplysningene til. Dette strider mot lovens hovedregel, nemlig at retten til miljøopplysninger er ubetinget. Det kan ikke

stilles krav om at opplysningssøkeren skal begrunne hvorfor han eller hun krever opplysningene. Dette prinsippet er uttrykkelig slått fast blant annet i Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 1 og i direktivforslaget artikkel 3 nr. 1. Utvalget har på grunnlag av dette valgt ikke å ta inn en bestemmelse i lovforslaget om at det offentlige organet plikter å ta hensyn til formålet med begjæringen når de vurderer hva som er nødvendig saksbehandlingstid. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

11.8.5 Avslag og begrunnelse

Blir kravet avslått, har den som søker informasjon krav på begrunnelse. Dette reguleres nå i § 13 fjerde og femte ledd.

Etter offentlighetsloven § 9 skal et avslag på innsyn inneholde en henvisning til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgang og klagefrist. Denne plikten er snevrere enn det som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven om begrunnelse etter § 24. Forklaringen er i første rekke at det kan være vanskelig å begrunne avslag uten samtidig å røpe de opplysningene som unntas.

Miljøinformasjonsdirektivet stiller ingen formkrav til en avgjørelse om å avslå krav om miljøopplysninger. Det kreves imidlertid at et avslag på begjæring om informasjon skal begrunnes. Direktivet sier ikke noe uttrykkelig om hvilke krav som skal stilles til begrunnelsen. Det må imidlertid antas at det ikke er tilstrekkelig bare å henvise til den aktuelle bestemmelsen som medfører at man får et avslag. I saken mellom World Wide Fund for Nature ved deres avdeling i Storbritannia (WWF UK) og EU-kommisjonen for EF-domstolen (sak T-105/95) opphevet førsteinstansretten et avslag på innsyn fordi den var for dårlig begrunnet. Saken gjaldt et krav fra WWF UK om innsyn i visse kommisjonsdokumenter med hjemmel i kommisjonens Code of Conduct om formidling av dokumenter til allmennheten. Det at kommisjonen i sin begrunnelse ikke hadde kommentert hvordan den hadde gjennomført avveiningen mellom hemmelighet og allmennhetens behov for informasjon, mente domstolen var i strid med EF-traktaten artikkel 190. Denne bestemmelsen gjelder EU-organenes plikt til å gi begrunnelse, dog ikke de nasjonale myndighetenes plikt. EF-domstolen har imidlertid i flere saker også stilt relativt strenge krav til de nasjonale myndighetenes begrunnelsesplikt når slik plikt er foreskrevet i EU-regelverket.

Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 7 krever at et avslag skal gis skriftlig dersom begjæringen er framsatt skriftlig, eller dersom søkeren ber om det. Avslaget skal videre begrunnes, og man skal opplyse om klagemulighetene.

Forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv har regler som i stor grad tilsvare dem man finner i Århuskonvensjonen, med det unntaket at avslaget skal være skriftlig uansett om forespørselen er skriftlig eller ikke, jf. artikkel 4 nr. 4.

Utvalget mener at en begrunnelse for hvorfor man har fått avslag på innsyn, vil være en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere om det er grunnlag for å klage på avslaget. En god begrunnelse vil også hindre unødvendige klager og således virke prosessøkonomisk.

Utvalget uttaler at det i noen tilfeller kan være vanskelig å gi en begrunnelse utover det å henvise til den aktuelle lovbestemmelsen uten å måtte røpe

de opplysningene som nektes utlevert. I de fleste tilfellene vil det imidlertid være mulig å gi en begrunnelse uten å røpe opplysningene. Begrunnelseskravet i EU-retten er som ovenfor nevnt strengere enn det som følger av offentlighetsloven i dag. Utvalget ser det derfor som nødvendig å stille strengere krav til begrunnelsesplikten for avslag på miljøopplysninger enn det som følger av offentlighetsloven.

Det kan være en omfattende arbeidsbyrde for offentlige organer om det skulle følge en fyldig begrunnelse med alle avslag. Utvalget foreslår at det ikke er nødvendig å gi en omfattende begrunnelse samtidig med at avslaget gis. Det skal imidlertid opplyses om bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, jf. utvalgets forslag til § 20 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer både at det skal opplyses om paragraf, hvilket ledd og eventuelt bokstav eller nummer i bestemmelsen som er grunnlag for avslaget. Dersom grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene ligger i taushetspliktregler i andre lover, skal det vises til disse.

Utvalget åpner i tillegg for at det kan kreves en etterfølgende begrunnelse. Begrunnelse må kreves innen tre uker etter at avslaget er mottatt. Det offentlige skal gi en mer utdypende begrunnelse snarest mulig og senest ti dager etter at kravet om etterfølgende begrunnelse er mottatt. Utvalget ser ikke grunn til å gi en lengre frist i særlige tilfeller.

Miljøverndepartementet slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger når det gjelder disse spørsmålene, og har i lovteksten videreført forslagene fra utvalget, men med enkelte mindre justeringer.

Kravet om at et avslag på miljøinformasjon skal begrunnes, er inntatt i § 13 fjerde ledd første punktum. Bestemmelsen er noe endret i forhold til utvalgets forslag (§ 20 tredje ledd). Det presiseres i bestemmelsen at det offentlige organet plikter å gi en kort begrunnelse for avslaget, samt vise til den bestemmelsen i loven som hjemler avslaget. I tillegg skal det opplyses om klageadgang og klagefrist og om frist for å kreve nærmere begrunnelse. Presiseringen av at det skal gis en *kort* begrunnelse innebærer at det i miljøinformasjonsloven ikke stilles samme krav til begrunnelsen som i forvaltningsloven. Det er forutsatt at begrunnelsen kan gis helt kort, og at det ikke er nødvendig å redegjøre for de vurderingene som er foretatt eller det faktum som legges til grunn. Det vil i utgangspunktet være tilstrekkelig at organet viser til den konklusjonen man har kommet til med hensyn til om kravet om innsyn kan imøtekommes eller ikke. Men begrunnelsesplikten vil kunne variere noe alt etter om det er en enkelt opplysning hvor grunnlaget for avslag er klart, eller om det er gjort unntak i et vanskelig tvilstilfelle. Bakgrunnen for denne presiseringen er at en kort begrunnelse vil kunne gi informasjonssøker bedre grunnlag for å vurdere avslaget og om han skal påklage det eller ikke. I tillegg vil det gi vedkommende en viss pekepinn med hensyn til mulighetene for å nå fram med en eventuell klage. Ved at organet med en gang gir en kort begrunnelse, vil man også kunne avverge senere forespørsler om en mer utdypende begrunnelse, og man sikrer at organet foretar en reell vurdering av kravet før avslag gis.

Det er stilt krav om at et avslag skal gis skriftlig, jf. § 13 fjerde ledd andre punktum. Departementet har funnet det lite praktisk å la begjæringsform være avgjørende for om avslaget skal gis skriftlig eller muntlig. Det er derfor fastsatt at avslaget i alle tilfeller må gis skriftlig. Dette er også i tråd med det

foreslåtte EU-direkivet om miljøinformasjon artikkel 4 nr. 4. Det er imidlertid ikke stilt formkrav utover dette, og avslaget vil for eksempel kunne gis som e-post.

Departementet viderefører utvalgets forslag om at informasjonssøker kan be om å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget, jf. § 13 femte ledd. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak utvalgets forslag til § 20 siste ledd.

Den nærmere begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti dager, jf. § 13 femte ledd annet punktum. Det er presisert at denne fristen starter sitt løp fra det tidspunktet kravet om ytterligere begrunnelse ble mottatt. Det vises for øvrig til de spesielle kommentarene til bestemmelsen i kapittel 20.

12 Miljøinformasjon i virksomhet

12.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler rett til miljøinformasjon fra virksomheter om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Dette gjelder typisk informasjon om driftsforhold, produksjonsprosesser og avfallshåndtering mv. Denne typen informasjon har man rett til å få fra privat og statlig næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet i medhold av § 16. Også fra offentlig organ har man rett til å få denne typen informasjon, men da reguleres innsynsretten av § 10.

Rett til å kreve miljøinformasjon fra den enkelte virksomhet - enten privat eller offentlig eid - er vesentlig for allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. For den enkelte er retten viktig for å kunne verne seg mot skadevirkninger, for eksempel fra virksomhet i nærheten av der man bor, og en forutsetning for deltakelse i debatt om miljøspørsmål som berører enkeltvirksomheter. Den er viktig for det lokale miljøvernarbeidet og for utvikling av gode lokalsamfunn og bo- og levevilkår. For miljøbevisste markedsaktører er miljøinformasjon en forutsetning for å gjøre informerte valg om investeringer eller andre økonomiske disposisjoner eller forbruk. De miljømessige sidene ved en virksomhet er også en faktor av direkte økonomisk betydning.

Den informasjonen det her er snakk om, er informasjon om miljøforhold internt i virksomheten, og miljøopplysninger knyttet til drift av bygninger, energiforbruk, innkjøp og bruk av produkter. Både miljøinformasjon om enkelte sider ved virksomheten og informasjon om den samlede miljøbelastningen fra vedkommende virksomhet vil være omfattet.

Dette kapitlet gir en oversikt over gjeldende nasjonal og internasjonal rett med hensyn til miljøinformasjon i virksomheter. I kapittel 12 drøftes innholdet i miljøinformasjonslovens regler om rett til miljøinformasjon fra virksomhet. Høringsinstansenes syn og utvalgets mer detaljerte synspunkter trekkes inn der de er relevante. Unntak behandles samlet i kapittel 14.

12.2 Gjeldende rett

Utvalget har gjennomgått gjeldende rett og funnet enkelte regler som pålegger virksomheter å opplyse om miljøforhold i virksomheten, og som gir pålegg om å ha miljøkunnskap om egen virksomhet. I tillegg har utvalget omtalt en rekke regler som indirekte forutsetter at virksomheten har eller opplyser om miljøforhold i virksomheten, se oversikten nedenfor og for øvrig utvalgets utredning.

På bakgrunn av gjennomgangen av gjeldende rett slår utvalget fast at det ikke finnes noen norsk lov som generelt gir allmennheten rett til å få miljøinformasjon fra produksjons- eller tjenesteytende virksomhet.

12.2.1 Lovpålagt miljørapportering

Utvalget har funnet fram til regler som pålegger en rekke virksomheter å redegjøre for miljøforholdene ved virksomheten. Dette er regler som er motivert av virksomhetens miljøprofil og hvilke investeringer som må gjøres i miljøtiltak og lignende, og som har betydning for å vurdere en virksomhets reelle, økonomiske bæreevne. Dette er informasjon av verdi for investorer og andre som vil danne seg et bilde av virksomhetens økonomiske situasjon.

Utvalget viser til børsforskriften § 15-2 punkt 2.6, som krever at det i et aksjeoppskjøp opplyses om selskapet er pålagt å gjennomføre miljøverntiltak som vil være av vesentlig betydning for selskapets virksomhet eller økonomiske stilling. Dette er imidlertid opplysninger en vil være forpliktet til å gi etter lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven). For allmennhetens rett til informasjon får denne bestemmelsen således liten selvstendig betydning.

Utvalget redegjør også for regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd, som trådte i kraft 1. januar 2000. Denne pålegger alle regnskapspliktige å opplyse om «forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Det skal opplyses hvilke miljøpåvirkninger de enkelte forhold ved virksomheten gir eller kan gi, samt hvilke tiltak som er eller planlegges iverksatt for å forhindre eller redusere negative miljøvirkninger.» Dette gjelder utover de direkte regnskapsmessig relevante opplysningene. Det som opplyses i årsberetningen, skal være offentlig tilgjengelig.

Ikke all virksomhet er omfattet av regnskapsloven. Bestemmelsen i § 3-3 fjerde ledd pålegger dessuten bare en plikt til å formidle opplysningene en gang i året gjennom årsberetningen. Formen og sammenhengen opplysningene foreligger i kan nok også i praksis virke begrensende på tilgjengeligheten. Mange virksomheter velger av eget initiativ å supplere årsberetningen med egne miljørapporter eller HMS-rapporter for bedre å synliggjøre sin miljøprofil. Virksomheter som faller utenfor kravene i regnskapsloven, vil i praksis være store deler av offentlige organers produksjon av varer og tjenester, og de aller fleste som driver jordbruk og skogbruk.

12.2.2 Frivillige ordninger

Utvalget omtaler enkelte frivillige ordninger som krever framskaffelse og formidling av miljøopplysninger, for eksempel EMAS-ordningen og ISO 14001. Det vises til utvalgets innstilling for nærmere omtale.

12.2.3 Regelverk som forutsetter miljøkunnskap

Utvalget gjennomgår en rekke eksempler på offentligrettslige krav, slik som konsesjonsordninger og lignende, som innebærer at virksomheten må ha miljøkunnskap og framlegge dokumentasjon for myndighetene i forbindelse med rapportering, søknader og tilsyn mv. Forurensende virksomhet må søke om tillatelse til å forurense, bruk av plantevernmidler krever godkjenning, forskrifter om internkontroll krever at arbeidet med helse, miljø og sikkerhet settes i system, osv.

Utvalget peker på at dette regelverket ikke gir allmennheten rett til å kreve opplysningene direkte fra virksomheten. Den enkelte må ofte gå veien

om innsyn i det offentliges saksbehandling for å få opplysningene, noe som ikke ansvarliggjør virksomheten direkte overfor allmennheten. Dessuten kan kvaliteten og omfanget av den informasjonen myndighetene sitter med, være varierende. Den vil for eksempel kunne være utdatert eller fragmentarisk. Det offentlige organet vil sjelden ha noe helhetlig bilde av virksomhetens miljøbelastning, men bare den informasjonen som kreves for at vedkommende myndighet kan fylle sin oppgave, for eksempel tilsyn med bruk av plantevernmidler. Det offentlige miljøinformasjon er således en utilstrekkelig og lite tilgjengelig kilde for den som ønsker å vite noe om private virksomheters samlede miljøbelastning, for eksempel hvilken betydning en lokal bedrift har for miljøtilstanden der man bor.

12.3 Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet

Århuskonvensjonen regulerer i første rekke allmennhetens tilgang til miljøinformasjon fra offentlige organer. Konvensjonen oppfordrer landene til å innføre ordninger som vil medføre en bedre informasjon til allmennheten om miljøvirkninger fra virksomheter. 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, som krever at:

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

Bestemmelsene gir partene frihet i virkemiddelbruken. Men dersom man i Norge vil pålegge borgerne nye plikter, krever det i henhold til norsk rett (legalitetsprinsippet) hjemmel i lov.

Verken miljøinformasjonsdirektivet eller forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv har bestemmelser som forplikter statene til å pålegge virksomheter å opplyse om egen miljøpåvirkning.

12.4 Utvalgets forslag til rettighetsbestemmelse og Miljøverndepartementets vurdering

Utvalget konstaterer at gjeldende rett ikke på noen helhetlig måte sikrer retten til miljøopplysninger fra virksomheter. For å bøte på dette foreslår utvalget en generell bestemmelse i miljøinformasjonsloven som gir allmennheten rett til å kreve miljøinformasjon fra den enkelte virksomhet, kombinert med en generell plikt for den enkelte virksomhet til å ha miljøkunnskap. Dette er i tråd med utvalgets generelle tilnærming til lovregulering, nemlig at enhver plikter å informere om sin egen miljøpåvirkning, og at kunnskapsplikten bør speiles i en rett for allmennheten til å få denne informasjonen.

De fleste *høringsinstansene* støtter forslaget til bestemmelse om rett til opplysninger om miljøforhold ved virksomheter. Enkelte høringsinstanser har imidlertid omfattende merknader til bestemmelsens nærmere omfang og utforming. Dette gjelder særlig anvendelsen i forhold til skogbruk, landbruk og kommuner, og grensen for hvilke opplysninger som skal omfattes. *Kommunene* og *Kommunenes Sentralforbund* støtter bestemmelsen prinsipielt, men forutsetter at kostnadene ved en gjennomføring fullt ut refunderes kom-munesektoren.

Blant annet *Fylkesmannen i Hedmark*, *Norges Bondelag*, *Skogbrukets Landsforening* og *NORSKOG* uttrykker bekymring i forhold til anvendelsen av bestemmelsen overfor jord- og skogbruk. *Norges Bondelag* anfører at:

«landbruksnæringen jobber under andre forutsetninger enn hva andre næringer gjør med hensyn til hvordan miljøpåvirkningen kan måles og kontrolleres. Norges Bondelag påpeker at disse forutsetningene må legges til grunn når den enkelte virksomhet pålegges et slikt informasjonsansvar.... Med andre ord landbruket kan og vil dokumentere sin miljøinnsats. Dette vil være mulig for den enkelte produsent. Når det gjelder effekten av miljøtiltakene er det derimot nødvendig å se områder under ett da det er problematisk å kvantifisere de ulike innsatsområdene på gårdsnivå. Det er summen av produsentenes virksomhet i et område, tetthet av jordbruksarealer, type jordbruksareal sammen med faktorer som klima, jordsmonn, berggrunn, nedbør etc. som avgjør effekten jordbruket har på miljøet.... Landbruket har i dag en satsning på de fleste av disse områdene, og vil gjennom kvalitetssikring i landbruket (KSL) kunne dokumentere denne miljøinnsatsen på produsentnivå. Norges Bondelag forutsetter derfor at miljøtiltakene utarbeidet av staten for næringen beskrevet i KSL og Miljøplan utgjør nok dokumentasjon på de opplysninger som kreves i utredningen.»

NORSKOG og *Skogbrukets Landsforening* finner det uklart om bestemmelsen har en nytte som overstiger kostnadene for skognæringen. *NORSKOG* anfører blant annet:

«Det gjøres oppmerksom på risikoen for at ytterligere press på skognæringen vil hemme det utstrakte miljøarbeidet som allerede foregår i skogbruket... Allerede i dag er det eksempler på skogeiere som ikke vil gjennomføre skogbruksplanlegging etter Landbruksdepartementets ordninger fordi man ikke ønsker en «statlig eierandel» i den etter hvert offentlige informasjonen. Dette er ofte skogeiere som er meget miljøbevisste, men som stiller seg uforstående til at deres virksomhet framstår som en miljøbelastning i miljøforvaltningen. Det er all grunn til å understreke at det kontinuerlig nedlegges store ressurser på dette området innen næringen, samtidig som det stikkes kjepper i hjulene av krefter som har «ikke-skogbruk» som målsetting. På denne måten vil offentlighet undergrave skogbruksplanen som miljøvirkemiddel. Næringen har selv tatt hånd om disse utfordringene gjennom «Levende Skog» prosessen og tilhørende miljøsertifiseringsopplegg med tredje parts revisjon. Dersom forvaltningen skaper en maktesløshet som følge av ytterligere byråkratiske pålegg i næringen vil dette medvirke til en motvilje som ikke gavner miljøsaken. Miljøverndepartementet må derfor være sitt ansvar bevisst slik at ikke regelverket framstår ullent og altomfattende, slik intensjonene i NOU 2001:2 fremkommer i dag.»

Miljøverndepartementet slutter seg til utvalgets forslag om en generell bestemmelse som gir allmennheten rett til opplysninger om viktige miljøforhold ved en virksomhet. Dette er nå § 16 i loven og tilsvarer utvalgets forslag til § 7 første ledd med noen språklige endringer. En slik bestemmelse vil være en viktig nyskaping og vil fylle mangler i gjeldende lovverk. I tillegg til utvalgets innfallsvinkel, som er at retten til miljøinformasjon bør «speile» eksisterende kunnskapsplikter, mener departementet at retten til informasjon om miljøpåvirkningen fra virksomheter er godt begrunnet på selvstendig grunnlag, og at flere gode og tungtveiende grunner tilsier en slik rett for allmennheten. Det vises til de allmenne hensyn som er nevnt innledningsvis i dette kapitlet og i kapittel 6. Å innføre dette elementet i lovverket er dessuten avgjørende for at den grunnlovfestede retten til miljøinformasjon i Grunnloven § 110 b skal bli tilstrekkelig operasjonell, og for at retten til miljøinformasjon skal ha et reelt innhold for allmennheten.

Enkelte høringsinstanser uttrykker bekymring for at kunnskapsplikten skal bli krevende å oppfylle. Departementet vil påpeke at virksomheten allerede i henhold til gjeldende rett er pålagt kunnskapsplikter om sin miljøpåvirkning i forskjellige relasjoner. Sentrale bestemmelser her er regnskapslovens regler om miljørapportering i årsberetningen og kravene til internkontroll i henhold til internkontrollforskriften for å sikre at HMS-regelverk etterleves. Se utvalgets utredning kapittel 9 for en nærmere gjennomgang. Når det gjelder jordbruket, vil departementet vise til at det i jordbruksoppkjøret i 1999 ble enighet om å innføre krav om miljøplan for alle gårdsbruk som mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige, jf. St.prp. nr. 75 (1998-99), jf. også St.meld. nr. 19 (1999-2000). Miljøplanene skal samordnes med næringsens etablerte planleggings- og dokumentasjonssystem for kvalitet i varekjeden, KSL-systemet. Ordningen er planlagt innført for hele landet fra 2003 og vil danne et godt grunnlag for å sikre de nødvendige miljøopplysningene for jordbrukssektoren. I denne sammenheng er det videre naturlig å vise til at alle statlige etater og virksomheter innen 2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystem. Statlige virksomheter vil herigjennom få et verktøy som langt på vei legger til rette for å frambringe de nødvendige kunnskapene. Også andre virksomheter vil kunne dra nytte av disse miljøledelsesverktøyene. Departementet vil for øvrig også framheve at det finnes et betydelig potensial for økonomisk lønnsomme miljøtiltak som vil bli synlige ved at virksomhetene får økt kunnskap om sin påvirkning av miljøet. Dette framgår blant annet av erfaringene fra pilotprosjektet Grønn Stat (1998-2001) og fra andre virksomheter som har innført ulike former for miljøledelse og miljøregnskap.

12.5 Innholdet i allmennhetens rett til å få miljøinformasjon fra virksomhet

12.5.1 Form for virksomhet

Utvalget peker på at behovet for miljøopplysninger vil være like stort uavhengig av om miljøpåvirkningen kommer fra for eksempel et hotell organisert som aksjeselskap eller fra et kommunalt sykehjem, og at plikten derfor må gjelde alle typer virksomhet. I utvalgets forslag til lov er derfor alle virksomheter likestilt med hensyn til retten til miljøinformasjon. Det framgår av utvalgets

innstilling at de mente at saksbehandlingsreglene for offentlige organer skulle gjelde der virksomheten er offentlig eid eller styrt. Dette har ført til uklarhet om hvilke regler som gjelder for hvilke virksomheter, som påpekt av flere høringsinstanser.

Miljøverndepartementet har som følge av de kommentarene som innkom i høringsrunden, foretatt en restrukturering av lovteksten som innebærer at det innholdet utvalget har ment å nedfelle i loven er beholdt, men slik at virkeområdet for reglene framgår klarere. I departementets lovforslag er kunnskapspliktene flyttet fram og samlet (§§ 8 og 9), mens rettighetsbestemmelsene har fått hvert sitt kapittel, med retten til miljøinformasjon i virksomhet i kapittel 4, og reglene for offentlig organer i kapittel 3. Offentlige organer er uttømmende definert i § 5 første ledd. All annen virksomhet enn det som anses som offentlige organer, reguleres av kapittel 4. Det vises også til kapittel 11.5.

Virksomheter som etter dette følger reglene om miljøforhold i egen virksomhet i kapittel 4, er private og offentlig eide selskaper som driver forretningsmessig virksomhet, andre private rettssubjekter slik som private skoler eller sykehjem, organisasjoner og annen organisert virksomhet. Det samme gjelder offentlig drevne tjenester og funksjoner som drives i konkurranse med private, jf. § 5 første ledd bokstav b, jf. kapittel 11.6.

Det må trekkes en nedre grense for hva som anses som virksomhet i denne relasjonen. Utenfor virksomhetsbegrepet faller uorganisert virksomhet slik som vanlig hobbyaktivitet, aktiviteter i hjemmet, privat vedlikehold og lignende. Det vises for øvrig til kommentarene til § 5 annet ledd.

Departementet mener det er avgjørende at retten til miljøinformasjon fra virksomheter gjelder generelt uten unntak. Skulle man gå inn på en linje hvor enkelte næringer unntas, måtte det anføres sterke grunner for behovet for forskjellsbehandling. Dette måtte veies mot de hensyn som begrunner retten til informasjon, hensynet til likebehandling, og Grunnlovens krav til lovgivningens innhold. Departementet kan ikke se at det er kommet fram slike sterke grunner. Hva spesielt angår jordbrukets forutsetninger for å oppfylle kravene, viser departementet til det nye kravet om miljøplan som er omtalt ovenfor. Ordningen er planlagt innført for hele landet fra 2003 og vil danne et godt grunnlag for å sikre de nødvendige miljøopplysningene for landbrukssektoren.

12.5.2 Forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet

Etter *utvalgets* oppfatning bør retten til å kreve miljøinformasjon ikke gjelde enhver miljøpåvirkning fra virksomheten, men være begrenset til forhold av en viss betydning («forhold ved virksomheten som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet», jf. utvalgets forslag til § 7 første ledd). Utvalget foreslår at plikten avgrenses på samme måte som i regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd.

De fleste *høringsinstansene* slutter seg til tanken om at retten til opplysninger fra virksomheter skal begrenses til å gjelde miljøopplysninger av en viss betydning. Unntaket er *Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)* og *Friluftslivets fellesorganisasjon* som begge mener at retten bør gjelde alle typer miljøpåvirkning. *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* anfører at:

«Allmennhetens rett til opplysninger om forhold som kan ha innvirkninger på miljø og helse vil være med på å skape tillit til at virksomhetenes drift skjer på en miljømessig forsvarlig måte. Samtidig kan plikten til å gi slike opplysninger avdekke miljøskadelig virksomhet.

Skal opplysningsplikten virke etter sitt formål må det blant annet innebære at plikten strekker seg til å gjelde for de tilfeller som rammes av lovverket. For eksempel har forurensningslovens definisjon av forurensning ikke vilkår om vesentlighet. I utgangspunktet innebærer det at forurensning som faller inn under definisjonen i § 6 regnes som ulovlig forurensning, jf. § 7. Opplysningsplikten bør således harmonere med hva som regnes som en i utgangspunktet ulovlig miljøpåvirkning. Vi mener derfor at det ikke bør tas inn et vesentlighetskrav i opplysningsplikten.»

Landbruksdepartementet og Olje- og energidepartementet ber om at det klargjøres nærmere i spesialmotivene hva som ligger i kravet om vesentlig betydning.

Miljøverndepartementet mener retten til miljøinformasjon ikke bør være ukvalifisert, og at det bør gå fram av lovens ordlyd hvor langt retten rekker. Departementet mener også det er en fordel å bruke terminologi som er innarbeidet i andre deler av lovverket, og at formuleringen i regnskapsloven § 3-3 er godt egnet i denne sammenheng. Den ordlyden som er foreslått av utvalget, skal i henhold til uttalelsene i utvalgets alminnelige motiver tilsvare det som følger av regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd, men ordlyden som foreslås er ikke den samme. Departementet mener at man her bør bruke samme ordlyd som i regnskapsloven («forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø»). Dette er også påpekt av *Justisdepartementets lovavdeling* som viser til at «det er en fordel å bruke samme ordlyd for samme innhold, og at det derfor bør foreligge mer tungtveiende hensyn hvis en ønsker å bruke en annen ordlyd». *Justisdepartementet* tilføyer også at ordet «påvirkning» i regnskapsloven kan være bedre egnet til å beskrive årsakskravet enn ordet «betydning». Miljøverndepartementet vil tilføye at formuleringen i regnskapsloven blant annet også har den fordelen at det kan trekkes paralleller til andre vel innarbeidede og relevante grenser i lovverket, for eksempel grensen for konsesjonspliktig forurensning i forurensningsloven, slik også utvalget trekker fram. Formuleringen vil også være mer på linje med uttrykket «påvirker eller kan påvirke» i legaldefinisjonen av miljøinformasjon i § 2 første ledd bokstav b, hvor departementet har holdt seg til den formuleringen utvalget har brukt i sitt forslag. Regnskapslovens formulering har også den fordelen at det klarere framgår av selve lovteksten at retten til miljøinformasjon fra virksomheter også omfatter opplysninger om produkter i virksomheten, slik utvalget har ment.

12.5.3 Elementene i retten til miljøinformasjon fra virksomhet, herunder kunnskapsplikten

Retten til miljøinformasjon om virksomhet følger av § 16. Bestemmelsen gjelder all virksomhet som faller inn under § 5 annet ledd, dvs. private og offentlige virksomheter som ikke anses som offentlige organ, jf. kapittel 12.5.1.

Retten til miljøinformasjon fra virksomhet bygger på kunnskapsplikten i § 9.

Virksomheten skal etter § 9 ha kunnskap om «forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Det er påvirkningen på miljøet som er avgjørende. Ordet «påvirkning» kan innbefatte påvirkning både i negativ og positiv retning, dvs. også virksomhetens positive miljøtiltak, for eksempel tiltak for å avbøte eller gjenopprette skader. Hvilke «forhold» som «kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning», vil i noen grad variere med hvilket syn samfunnet har på ulike miljøproblemer og utviklingen i miljøproblemene. Dette kan derfor endre seg over tid. Her må den til enhver tid gjeldende miljøvernpolitikk være rettleddende. Ny kunnskap kan også endre forståelsen av miljøproblemene og betydningen av ulike former for miljøpåvirkning.

Blant forhold som generelt er relevante, kan nevnes forurensning, herunder støy, produkter som brukes eller produseres i virksomheten, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser. Kunnskapsplikten gjelder også potensielle eller mulige miljøpåvirkninger som følger av virksomheten, dvs. hvilken risiko det er for at ulike forhold kan forårsake miljøskade. Det vises for øvrig til kommentarene til § 9. Når det gjelder forholdet til produktkontrolloven, se kapittel 12.5.4.

Retten til miljøinformasjon gjelder også opplysninger om miljøvirkninger i produkters produksjons- og distribusjonsfase. For importerte produkter har disse stadiene i produktets livsløp i stor grad funnet sted før produktet kom til Norge. Retten til miljøinformasjon om eventuelle miljøvirkninger som har funnet sted utenfor Norges grenser, reguleres av § 16 annet ledd. Allmennheten kan kreve at virksomheten retter forespørsel bakover i kjeden for å søke å få fram miljøinformasjon om virkninger på miljøet som produktet kan ha forårsaket før det kom til Norge. Regelen bygger på utvalgets forslag til tilsvarende regel i produktkontrolloven, jf. forslaget til ny § 10 tredje ledd i produktkontrolloven. Det vises til samlet omtale av problemstillingene under kapitlene 13.8.3 og 13.9.3.

Det kan gjøres unntak fra retten til miljøinformasjon etter § 16, jf. samlet omtale i kapittel 14. Visse former for miljøinformasjon skal likevel alltid utleveres, jf. § 17 annet ledd som viser til § 12. Etter § 12 skal allmennheten alltid kunne få informasjon om helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet, forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt, og ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet. Regelen gjelder også for miljøinformasjon fra offentlig organ. Det vises for øvrig til kapittel 14.

12.5.4 Forholdet til produktkontrolloven

Bestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 16 må, på samme måte som retten til miljøinformasjon hos offentlig organ i § 10, ses i sammenheng med de nye bestemmelsene i produktkontrolloven, jf. miljøinformasjonsloven § 3 annet ledd og den nye § 10 i produktkontrolloven, som tilsvarer utvalgets forslag til § 3 b i produktkontrolloven. Her er det et samvirke mellom lovene hvor ulike regler trer inn avhengig av hva som er gjenstand for forespørsel om miljøinformasjon. Spørsmål som gjelder bestemte produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde, deres innhold, egenskaper og helse- og miljøvirkninger,

såkalt produktspesifikk informasjon, reguleres av produktkontrollloven. Disse reglene er bestemmende for rettigheter og plikter når det er produktet i seg selv som er gjenstand for kravet om miljøinformasjon.

Særreglene i produktkontrollloven utelukker imidlertid ikke at det er relevant for virksomheten etter miljøinformasjonsloven § 16 å informere om produkter som faller inn under produktkontrollloven, som en del av informasjon om virksomhetens totale miljøpåvirkning. Bruk av produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde vil som den store hovedregel være «forhold» som kan medføre «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Samvirket mellom regelverkene er foruten i kapittel 13 også omtalt i kommentarene til §§ 3, 10 og 16 og i de nye bestemmelsene i produktkontrollloven §§ 9 og 10.

12.5.5 Tilrettelegging og formidling

Generelt kreves det at virksomheten søker å formidle miljøinformasjonen på en måte som det er mulig å forholde seg til for den som spør, slik at en viss tilrettelegging må påregnes. Loven krever generelt noe mer av offentlige organer enn av private informanter, og det offentlige har også en generell veilednings- og hjelpeplikt. Etter beste evne bør virksomheten se til at krav om miljøinformasjon besvares slik at informasjonen er forståelig og meningsfylt innenfor rimelighetens grenser. Hvor disse grensene går, kan variere både med spørsmålet som stilles og med ressurser og kvalifikasjoner til den som spør og den som gir informasjonen. I noen tilfeller kan forespørselen nettopp gjelde rene og ubearbeidede faktaopplysninger, mens spørsmålet i andre tilfeller kan dreie seg om en utvikling eller for eksempel om det er skjedd en forbedring eller forverring fra tidligere. Den som får forespørselen, kan på sin side i varierende grad ha ressurser og forutsetninger for å tilrettelegg og formidle miljøinformasjon. Man kan ikke forvente like mye av små som av store virksomheter. Dette er påpekt fra næringslivet i høringskommentarene og er en faktor som det må legges en viss vekt på. Det lar seg imidlertid ikke gjøre her å trekke opp noen absolutte grenser på forhånd. Det må utvises et fornuftig skjønn hvor hensynet til informantens arbeidsbyrde veies mot allmennhetens behov for informasjon. Gjennom avgjørelser i framtidige klagesaker i forvaltningen og i Klagenemnda for miljøinformasjon vil det gradvis bli klargjort hvor mye som etter loven bør kunne kreves i ulike tilfeller. Av betydning her er at Klagenemnda vil få kompetanse til å overprøve både mangelfulle svar, avslag og avvisning av krav.

12.5.6 Avvisning og unntak

Retten til miljøinformasjon krysses av andre legitime hensyn som kan medføre innskrenkninger i retten. Samme hensyn gjør seg i stor grad gjeldende både overfor miljøinformasjon fra offentlig organ og fra virksomhet. Spørsmål om unntak er derfor behandlet samlet i kapittel 14.

12.6 Saksbehandling av krav på opplysninger fra virksomhet

12.6.1 Hvordan opplysningene skal gis

Utvalget foreslår at virksomheten kan velge i hvilken form det er hensiktsmessig å utgi informasjonen (§ 9 i utvalgets forslag). Dette er motsatt av utvalgets

forslag med hensyn til offentlige organer, hvor utgangspunktet foreslås å være at den som begjærer innsyn, kan bestemme hvilken form opplysningene skal gis i (§ 18 i utvalgets forslag).

Utvalgets begrunnelse for denne regelen er at de mener det for virksomheter vil være uhensiktsmessig og unødig kostnadskrevenne med særlige formkrav til hvordan opplysningene skal gis. Det bør være fleksibilitet, for eksempel i valget mellom muntlig og skriftlig overlevering av opplysningene.

Miljøverndepartementet slutter seg til utvalgets forslag på disse punktene, jf. § 18 første ledd. Det er imidlertid viktig å presisere at virksomheten ikke står helt fritt ved valg av form som opplysningene skal gis i. Dersom for eksempel muntlig utlevering av opplysningene vil gjøre det vanskelig for mottaker å få informasjonen fullstendig og korrekt, må virksomheten overlevere informasjonen skriftlig. Dette følger av kravet om at informasjonen skal være dekkende og forståelig, jf. § 18 annet ledd.

Utvalget foreslår at virksomheten kan vise til offentlige registre mv. dersom opplysningene finnes allment tilgjengelige der, jf. utvalgets forslag til § 9 første ledd i.f. I den graden dokumenter som allerede er utarbeidet, gir et dekkende og sannferdig bilde av de forholdene kravet gjelder, vil det kunne henvises til dem. Dokumentasjonen må relatere seg til det miljøproblemet som kravet om opplysninger gjelder, og det presiseres at opplysningene ikke må være villedende i forhold til det behovet kravet gir uttrykk for.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag når det gjelder retten til å henvise til andre tilgjengelige kilder, jf. § 18 annet ledd annet punktum. Departementet vil imidlertid presisere at denne adgangen bare står åpen dersom det er en enkel og tilfredsstillende løsning for den som ber om informasjon. Det betyr at det bare kan henvises videre til registre mv. dersom informasjonen der kan gi et fyllestgjørende svar på det spørsmålet som er stilt. Det vil kunne være i strid med loven dersom dette i realiteten begrenser tilgangen til informasjon eller gjør den vanskelig tilgjengelig. Det kan for eksempel være tilfelle dersom man henvises til generelle reklamebrosjyrer eller til selv å søke informasjonen hos det offentlige, for eksempel i registre hvor informasjonen ikke foreligger systematisert på vedkommende virksomhet. Når det gjelder den konkrete bestemmelsen om at informasjonen ikke skal være villedende, har departementet omformulert dette til et krav om at informasjonen skal være dekkende og forståelig, for bedre å få fram meningsinnholdet i regelen.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag til regel om at informasjonsplikten kan oppfylles i fellesskap av flere virksomheter, jf. utvalgets forslag til § 9 siste ledd som er videreført i lovutkastet § 18 tredje ledd.

Departementet har imidlertid ikke videreført bestemmelsen om at virksomheten i så fall plikter å informere om hvor vedkommende kan henvende seg for å få informasjonen, jf. utvalgets forslag til § 9 tredje ledd annet punktum. Bestemmelsen om at virksomhetene kan gå sammen om å gi svar, medfører ingen innskrenkninger i de alminnelige reglene om svarfrist mv., og departementet anser derfor en slik henvisningsbestemmelse som unødvendig.

12.6.2 Frister, avslag og begrunnelse

Utvalget foreslår egne regler om frister for å besvare henvendelsen og regler om begrunnelse for et eventuelt avslag, jf. utvalgets forslag til § 10.

Det er få *høringsinstanser* som kommenterer utvalgets forslag til frister. *Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening* anfører imidlertid at fristene for utlevering er for lange. De anfører at:

«Vi har vanskelig for å se at det skal være nødvendig å sette frist på en hel måned for utlevering.... når man har en ekstrasfrist på bare to måneder for særlig byrdefulle opplysningskrav. Det kan ikke være galt å sette en kort førstefrist - for eksempel tre virkedager som i mindretallsforslaget til § 19 - og så to måneder for å oppfylle krav som er særlig byrdefulle. Alle som har erfaring med praktisering av offentlighet i Norge, vet at den som sitter med informasjon har en tendens til å tøye fristene, og her gis det en lovmessig anledning til å utsette utleveringsplikten svært lenge.»

Skogbrukseiernes Landsforening mener på sin side at fristene er for knappe og anfører at:

«Fristene på én og to måneder vil i mange tilfelle være for knappe. Dersom mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter tilsier det, bør fristene være lenger.»

Miljøverndepartementet slutter seg i hovedsak til utvalgets forslag med hensyn til frister for å gi svar, jf. § 18 fjerde ledd. Det anses ikke å være hensiktsmessig med kortere frister ettersom fristene skal gjelde også for små virksomheter med begrensede ressurser. Virksomheten plikter å utgi informasjonen snarest mulig, som hovedregel i løpet av de første dagene etter at kravet er mottatt, og senest innen en måned. Dersom dette er uforholdsmessig byrdefullt, forlenges fristen til to måneder. Det kan heller ikke ses å være behov for lengre frister enn dette. En forlenget frist på to måneder skulle for alle praktiske formål være tilstrekkelig med tid til å innhente den nødvendige informasjonen.

Utvalget foreslår at virksomheter som avslår innsyns krav, skal vise til den bestemmelsen som avslaget er begrunnet i (utvalgets forslag til § 10 tredje ledd). Ingen *høringsinstanser* har kommentert dette forslaget.

Departementet har funnet grunn til å stille noe strengere krav til begrunnelsesplikten enn det som var foreslått av utvalget. Departementet viderefører utvalgets forslag om at virksomheten skal vise til hjemmel for avslaget. I tillegg stilles krav om å opplyse om klageadgang og klagefrist og frist for å kreve nærmere begrunnelse.

Departementet foreslår i tillegg at informasjonssøker skal få rett til å be om en kort begrunnelse, jf. § 18 sjette ledd. Det vil være en fordel med en kort begrunnelse dersom systemet med klage til Klagenemnda for miljøinformasjon skal kunne fungere skikkelig. Uten en slik begrunnelse vil det være vanskeligere å klage og også vanskeligere å ta stilling til klagen. Til en viss grad vil det være opp til den enkelte virksomhet hvor omfattende begrunnelse som skal gis. En begrunnelse vil imidlertid i enkelte tilfeller kunne avverge en klage over avslaget, og således spare virksomheten for arbeid. Bestemmelsen tilsvarer et stykke på vei § 13 femte ledd om rett til å kreve nærmere begrunnelse fra offentlig organ, men kravet til begrunnelsens innhold er mer omfat-

tende for offentlige organer. I kravet om en kort begrunnelse ligger at virksomheter må gjøre rede for hovedbegrunnelsen for ikke å tillate innsyn, men uten at det kreves noen lengre redegjørelse for de vurderingene som ligger bak konklusjonen.

De forandringene som er foreslått, er etter departementets mening nødvendige for at det skal være mulig for informasjonssøker og Klagenemnda å etterprøve at loven overholdes. Det er selvsagt klare grenser for hvor langt man bør trekke likebehandlingen med offentlige organer, men departementet har funnet at det på disse punktene det her er snakk om, er berettiget med en parallellitet. Dette skyldes både at det etter departementets syn ikke dreier seg om omfattende oppgaver som pålegges virksomhetene, og fordi disse reglene trolig vil sikre en bedre etterlevelse av loven i praksis.

Når det gjelder reglene om klage, vises det til kapittel 16.

13 Miljøinformasjon om produkter

13.1 Innledning

Dette kapitlet drøfter særskilte problemstillinger knyttet til produktinformasjon og forslagene til regler om rett til miljøinformasjon om produkter. For reglene om miljøinformasjon om produkter er det valgt en todelt løsning. Miljøinformasjonsloven inneholder de generelle reglene og gjelder alle produkter. For produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse gjelder de nye reglene om rett til produktspesifikk miljøinformasjon i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven). Bestemmelsene om miljøinformasjon i virksomhet og hos offentlige organer omfatter også produkter. For generell omtale av disse bestemmelsene vises til kapitlene 11 og 12. Samvirket mellom de generelle bestemmelsene i miljøinformasjonsloven og de spesielle reglene i produktkontrollloven er forklart i dette kapitlet og framgår også av de spesielle merknadene til §§ 3, 10 og 16 og de nye bestemmelsene i produktkontrollloven §§ 9 og 10. Unntak fra retten til miljøinformasjon, også fra reglene om produkter, er beskrevet samlet i kapittel 14.

13.2 Betydningen av produktinformasjon

Alle omgås et stort antall produkter daglig, både privat og i yrkeslivet. Produktene blir stadig mer sofistikerte, yter mer, presterer mer, og gir oss mer glede og nytte. Selv om mange produkter har forbedret sine miljøegenskaper og avfallshåndteringen er blitt bedre, er likevel det samlede bildet at produktene koster oss stadig mer i form av økt miljøbelastning. Miljøvirkninger kan oppstå gjennom hele livssyklusen, gjennom forbruket av ressurser, utslipp fra ledene i produksjons- og omsetningskjeden, miljøvirkninger ved bruk og i avfallsfasen. Hva produktene består av, og hvilke virkninger de kan ha for helse og miljø, får derfor stadig større betydning for den enkelte, og for utviklingen av miljøproblemer. Særlig har det vært mye diskusjon om informasjon om innhold av helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter, spesielt i produkter til vanlige forbrukere. Disse problemstillingene var noe av bakgrunnen for at det ble opprettet et eget utvalg om miljøinformasjon, og har nok også satt sitt preg på arbeidet i utvalget. *Forbrukerrådet* framhever i sin høringsuttalelse blant annet:

«Forbrukerne har rett til å gjøre informerte valg i markedet. Ideelt sett burde vi få vite alt om produktene vi kjøper og alt om deres alternativer. Vi burde ha kapasitet til å vurdere alle disse opplysningene og så gjøre et informert valg i forhold til egne krav og kriterier, ifølge markedsteorien. Dette er selvfølgelig ikke mulig, men et ideal å strekke seg mot. Organisasjoner og media spiller dessuten en viktig rolle på vegne av forbrukerne og har kapasitet til å behandle mer informasjon enn hver enkeltforbruker. Men det er også viktig at ansvaret for at produkter skal være helse- og miljømessig sikre ikke skal veltes over på forbrukeren. Det er hos produsenter, importører, distributører, forhandlere osv. at ansvaret må ligge for at forbruksproduktene ikke

inneholder stoffer som er farlige for helse og miljø, eller å informere forbrukerne dersom produktene pga. sin funksjon må inneholde slike stoffer. Forbrukerrådet anerkjenner også produsenters behov for å beholde forretningshemmeligheter. Forslaget til ny § 3 b i produktkontrollloven gir ikke og skal heller ikke gi rett til å få utlevert fullstendig «oppskrift» eller innholdsdeklarasjon for produkter.

Den enkelte forbruker har likevel krav på opplysninger for å kunne velge bort produkter som inneholder stoffer de ikke tåler (allergikere bl.a.) eller ikke liker (pga. helse eller miljø). Retten til å få vite om et produkt inneholder noen utvalgte stoffer, eller å få vite hvilke produkter som inneholder et bestemt stoff, går etter vår vurdering ikke på noen måte ut over hensynet til forretningshemmeligheter.»

Mange etterlyser også informasjon om en rekke andre miljøaspekter enn skadelige egenskaper og innhold, slik som for eksempel hvordan produktet skal brukes eller kasseres for å redusere belastninger på helse og miljø, forbruk av energi, og lignende. Miljøbevisste forbrukere vil vite om de ved kjøp av produktet bidrar til å skade miljøet i andre deler av verden, for eksempel ved bruk av regnskogtømmer til hagemøbler eller plantevernmidler i utviklingsland.

Flere av de hensyn som taler for retten til miljøinformasjon står særlig sterkt i forhold til informasjon om produkter og deres miljøegenskaper. Blant dem er behovet for å *beskytte seg mot direkte skadevirkninger*. Det er stor oppmerksomhet rundt et sunt og godt liv, og mange har et sterkt ønske om å velge en livsstil for seg og sine som er i samsvar med egne grunnleggende verdier. I forlengelsen av dette synes det som et selvsagt krav at man må få vite om konsekvensene av egne valg. Dagens forbrukere er vant til å forholde seg til reklame og markedsføring og slår seg ikke alltid til ro med budskapet fra produsenter og profesjonelle markedsførere. Med dagens utdanningsnivå har mange både ønske om og evne til å vurdere selv dersom man bare får tilgang til informasjon. Muligheten for påvirkning gjennom *miljøbevisst forbruk* er ikke et ubetydelig hensyn på dette området. Fra næringslivets side kan bedre informasjonsflyt være viktig for *å dempe ugrunnet skepsis og øke tilliten* til deres produkter.

En gruppe initiert av Miljøverndepartementet i 1998 foretok en sondering av informasjonsbehovet fra ulike interessegrupper knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter. Gruppen hadde representanter fra en rekke organisasjoner (Landsorganisasjonen, Næringslivets Hovedorganisasjon, Prosessindustriens Landsforening, Kjemikalieleverandørenes Forening, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Forbrukerrådet, Miljøheimvernet, Miljøvernforbundet, Bellona og Stiftelsen GRIP Senter). Representantene ble bedt om å beskrive sine interessegruppers ønsker og behov for bedre informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter. Konklusjonen var at behovet for informasjon hos de ulike aktørene samlet sett er tilnærmet ubegrenset, og at de ulike aktørene har behov for ulik type informasjon.

Tilgang til miljøinformasjon om produkter reiser flere særlige problemstillinger. Kompleksiteten i problemene, sammen med det store antallet produkter på markedet og variasjonene i informasjonsbehov, er en stor utfordring både for avsender og mottaker av miljøinformasjonen. For å sikre at miljøinformasjonen er riktig og tilgjengelig for brukerne er det nødvendig å fordele ansvar for informasjonstilgang og -spredning, både mellom henholdsvis privat og offentlig sektor, og mellom private aktører, typisk leddene i omsetningskje-

den. Offentlige myndigheters rolle og oppgaver er primært å kontrollere og gripe inn mot de mest alvorlige skadevirkningene, som for eksempel mot misbruk av markedsmekanismer og andre forhold som samfunnet finner uakseptable. Som følge av det offentliges oppgaver knyttet til for eksempel miljøvern, folkehelse eller forbrukerinteresser, besitter myndighetene informasjon om produkter, men som regel på et overordnet nivå. Detaljert og produktspesifikk informasjon om produkter i sin alminnelighet kan man imidlertid ikke påregne at det offentlige har tilgang til. Spesifikk informasjon knyttet til enkeltprodukter på markedet er det derfor ingen andre enn produsenter og andre aktører i markedet som har eller kan ha.

Ønsker om informasjon oppstår ofte i sammenheng med nye funn og mistanker om skadelige effekter, ofte knyttet til kjemiske stoffer. *Forbrukerrådet* trekker fram også dette:

«Retten til å få vite f.eks. hvilke stoffer/kjemikalier som finnes i ulike produkter må strekke seg lenger enn å gjelde klassifiseringspliktige stoffer og kjemikalier, som krever internasjonal enighet om effekter før de kommer på listen. Retten må etter Forbrukerrådets syn helt klart også gjelde stoffer som det er mistanke om har helse- eller miljøfarlige egenskaper. Det tar lang tid fra de første vitenskapelige dokumentasjonene til det vitenskapelige grunnlaget er så entydig at stoffet havner på en liste. Åpenhet om produkters innhold er viktig for å stimulere til en stadig forbedring av produktene og øke tilliten til produsenter.»

Plikten til å klassifisere kjemikalier gjelder riktignok også kjemikalier som ikke er på den offisielle «stofflisten» i henhold til kjemikalieregelverket. Men Forbrukerrådets poeng er likevel klart: De systemene man har for å vurdere helse- og miljøskade ved for eksempel kjemiske stoffer, er bygget på stor grundighet og strenge dokumentasjonskrav slik at det kan ta år å konkludere. Systemene er felles for hele Europa og krever felles regulering i det indre markedet. Dette forutsetter politisk enighet om et felles beskyttelsesnivå som også ivaretar industriens interesser. Enkelte grupper av befolkningen, spesielt sårbare grupper slik som barn, allergikere eller andre med lavere toleransegrenser, kan ha behov for et høyere beskyttelsesnivå enn det samfunnet ellers legger til grunn. Men dette er umulig uten tilgang til informasjon om mulige skadevirkninger.

13.3 Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet

Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 8 krever at:

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

Verken EUs nåværende direktiv eller forslag til nytt direktiv om tilgang til miljøinformasjon har bestemmelser som forplikter til aktiv informasjon om produkter.

13.4 Gjeldende rett

Hovedregelen etter norsk lovgivning er at det ikke finnes noen lovfestet, generell rett for allmennheten til å få miljøinformasjon om produkter, verken for produkter i sin alminnelighet, eller for produkter som kan forårsake særlig helse- eller miljøskade. Det som karakteriserer rettstilstanden er at det finnes enkeltregler eller regelverk som pålegger produsent eller andre å informere om sitt produkt - altså visse regler som pålegger den ansvarlige en aktiv informasjonsplikt (å informere på eget initiativ). Utvalget har funnet fram til slike regler om merking eller informasjon om produktet og noen frivillige merkeordninger. Disse reglene er imidlertid svært ulike og er vokst fram ut fra forskjellige behov og til forskjellige tider. De gjelder på avgrensede områder, har ulikt formål og rekkevidde. Felles for dem er at de i liten grad er utformet med sikte på informasjon til allmennheten eller forbrukere. Reglene er utslag av et bestemt behov, for eksempel å beskytte befolkningen mot direkte skader ved anvendelsen av produkter, slik som brann-, helse- eller miljøskader. Informasjonen som gis er gjerne tilpasset dette siktemålet. Som kanal for miljøinformasjon til allmennheten har de svært forskjellige verdi. Noe samlet eller helhetlig regelverk om miljøinformasjon om produkter til allmennheten kan man derfor ikke si man har etter gjeldende rett.

Faremerkesystemet for kjemikalier er av de mer omfattende regelverkene og inneholder spesifiserte krav til merking. Det består av et oransje advarselsymbol sammen med angivelse av de farlige egenskapene og komponentene, for eksempel «etsende», samt tilhørende risikosestninger og sikkerhetssetninger om beskyttelsestiltak, for eksempel om bruk av hansker og briller. Faremerkesystemet for kjemiske stoffer er meget viktig for å beskytte både arbeidstakere og andre brukere mot visse former for fysisk skade, og det er gjennom årene blitt skrittvis utvidet og inkluderer også miljøfaremerking av stoffer og stoffblandinger. Men fortsatt er regelverket rettet inn mot utvalgte faremomenter. Den som måtte ønske mer omfattende informasjon utover informasjon om de stoffene som gir produktet dets farlige egenskaper, blir ikke hjulpet av dette regelverket slik det er i dag.

Når det gjelder andre produkter enn kjemikalier, såkalt «faste» produkter, er det få regler å vise til dersom man som forbruker vil vite noe om produktets miljøegenskaper. Utvalget nevner to eksempler, henholdsvis krav om merking av miljøskadelige batterier og krav om støynivå på gressklippere. EUs energimerkekrav til hvitevarer er et annet eksempel.

Regler om innholdsdeklarasjon på produktet gjelder på noen utvalgte områder slik som matvarer og kosmetikk.

13.5 Utvalgets forslag

Utvalget forstår Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 8 om at enhver part skal «utvikle mekanismer med sikte på å sikre at tilstrekkelig produktinformasjon gjøres tilgjengelig for allmennheten på en måte som gjør det mulig for forbrukerne å foreta bevisste miljøvalg», slik at den ikke er en direkte forpliktelse til å utforme informasjonsplikter til ulike aktører i nasjonal lovgivning (innstillingen side 56). Utvalget forstår bestemmelsen mer som en oppfordring og understrekning av at det er viktig at ulike aktører informerer om sin påvirkning på miljøet. Utvalget mener denne forpliktelsen for eksempel kan oppfyl-

les ved å stimulere til frivillige ordninger. Utvalget ser det slik at bestemmelsen støtter opp om utvalgets prinsipp om rett til å kreve opplysninger om virksomheters betydning for miljøet.

Miljøinformasjon om produkter har Miljøinformasjonsutvalget diskutert i forbindelse med miljøinformasjon fra virksomheter og har lagt an samme prinsipielle innfallsvinkel om at retten til å få miljøinformasjon bør tilsvare plikten til å ha miljøinformasjon. Utvalgets syn er at det virksomheten etter loven har plikt til å ha kunnskap om, bør den også ha plikt til å gi ut.

Utvalget har funnet fram en rekke regler - generelle eller spesielle - som fordrer at produsenter, brukere og andre skaffer seg og har kunnskap om sine produkter. En av de mer generelle bestemmelsene er produktkontrollloven § 3 annet ledd, og denne omtales utførlig. Denne bestemmelsen pålegger den som tilvirker eller innfører produkt, å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som definert i produktkontrollloven. Kunnskapsplikten kan ses som en presisering av den generelle aktsomhetsplikten i samme bestemmelse. En lignende kunnskapsbestemmelse som gjelder skadelige stoffer, er lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) § 18 første ledd. Det vises for øvrig til utvalgets mer utførlige omtale av eksempler fra gjeldende rett.

Utvalget konstaterer at det sjelden finnes korresponderende plikter for en produsent, importør, grossist eller forhandler til å gjøre denne kunnskapen tilgjengelig for allmennheten. Utvalget foreslår derfor nye regler om at den informasjonen man har plikt til å ha, også skal gis ut på forespørsel. På ett punkt foreslås en aktiv informasjonsplikt, en plikt til å videreformidle opplysninger til et etterfølgende salgsledd, jf. forslag til ny § 3 c i produktkontrollloven.

Utvalget foreslår at de generelle reglene om tilgang til informasjon om produkter, unntak og saksbehandlingsregler ligger i miljøinformasjonsloven, men at informasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, reguleres gjennom en særregel i produktkontrollloven. Utvalget foreslår:

- Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet inkludert produkter som virksomheten bruker eller produserer (§ 8).
- Rett til å kreve denne miljøinformasjonen fra virksomheten (§ 7).
- Rett til å få produktinformasjon som foreligger hos offentlig organ (§ 11).
- En ny bestemmelse i produktkontrollloven om rett til informasjon om helse- og miljøfarlige produkter innenfor produktkontrolllovens område fra produsenter, importører, omsetningsledd og bruker. For å sikre at informasjonen foreligger i alle omsetningsledd foreslås også en plikt til aktivt å informere etterfølgende salgsledd om det samme (nye §§ 3 b og 3 c i produktkontrollloven).

Konsekvensen av utvalgets innfallsvinkel er at informasjonsretten i forhold til private rettssubjekter er avhengig av kunnskapspliktens utstrekning, og i forhold til det offentlige organet av hvilken informasjon som foreligger hos offentlig organ. Når det gjelder produktinformasjon, kan det uten videre konstateres at offentlige organer i begrenset utstrekning besitter detaljert informasjon om enkeltprodukter på markedet. Det er den som produserer eller bringer produktet på markedet, som er nærmest til å ha denne informasjonen,

og dette er noe av begrunnelsen for at produktkontrolløven pålegger produsenter og importører å vite om deres produkter kan medføre miljøforstyrrelse eller helseskade. Det avgjørende for hvilke rettigheter allmennheten i praksis får til miljøinformasjon om produkter på markedet, er altså rekkevidden av kunnskapspliktene for private næringsdrivende og andre virksomheter. Etter gjeldende rett finnes noen spredte bestemmelser om dette, men de er ikke dekkende for alle virksomheter eller alle slags produkter. Det er derfor viktig at utvalget i sitt lovforslag har foreslått en generell kunnskapsplikt, jf. utvalgets forslag til § 8, jf. § 7, som i foreliggende lovforslag er blitt § 9. For produsenter og importører gjelder fra før den nevnte særregelen i produktkontrolløven § 3 annet ledd. De foreslåtte, nye bestemmelsene i produktkontrolløven er knyttet opp mot denne, sammen med et utvidet ansvar for å spre informasjonen i alle omsetningsledd (jf. utvalgets forslag til ny § 3 c i produktkontrolløven, nå den nye § 10 siste ledd i produktkontrolløven).

13.6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene slutter generelt opp om nye regler om produktinformasjon. Høringsinstansene, herunder *Næringslivets Hovedorganisasjon og Prosessindustriens Landsforening*, slutter seg også til utvalgets forslag om en egen bestemmelse i produktkontrolløven ny § 3 b om opplysninger om miljøforhold ved produkter i produktkontrolløven. Flere har også kommentert innholdet i denne paragrafen, og det omtales i sammenhengen nedenfor.

Et mindretall på tre i utvalget har fremmet et særforslag i flere punkter som etter intensjonen skal innebære at alle bestemmelser om informasjon om produkter fra private samles i produktkontrolløven. Dette omfatter også reglene om unntak og om «opplysninger som alltid skal utleveres», jf. utvalgets forslag til § 15 bokstav b. Denne delen av § 15 foreslås flyttet inn i eksisterende bestemmelser i produktkontrolløven § 11 (jf. særforslaget om ny § 11 a i produktkontrolløven).

Få høringsinstanser har kommentert særforslaget. *Næringslivets Hovedorganisasjon* støtter mindretallets forslag om å flytte alle bestemmelser om produkter inn i produktkontrolløven og uttaler blant annet:

«For å oppnå nødvendig klarhet må alle bestemmelser som er tatt inn i lovforslaget til ny miljøinformasjonslov og som spesifikt gjelder produkter, overføres til PK-loven. Alle generelle bestemmelser som gjelder miljøopplysninger som på likeverdig måte gjelder så vel produkter eller miljøvirkninger av andre aktiviteter, bør opprettholdes i miljøopplysningsloven, med en referanse fra PK-loven, slik det for øvrig er gjort i nest siste ledd i forslaget til ny § 3 b) i PK-loven....Ordlyden i Lovutvalgets forslag, «gjelder i tillegg», er uklar. Bestemmelsen viser til at produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskap skal reguleres av PK-loven, men avklarer ikke rangforholdet mellom PK-loven og miljøopplysningsloven hvor begge er anvendelige.... Miljøopplysningslovens § 2 er ment å skulle avklare forholdet til annen lovgivning. Det er viktig at dette skjer på en entydig og klar måte. Det har ikke flertallet oppnådd med det gjeldende forslaget. Selv om man vil kunne komme til at opplysninger om produkter pga. *lex specialis*-prinsippet skal reguleres av PK-loven, vil de øvrige bestemmelsene om produkter i miljøopplysningsloven, samt formålet og strukturen til miljøopplys-

ningsloven trekke i retning av at også denne loven regulerer adgangen til å få opplysninger om produkter.»

Norsk Presseforbund støtter forslaget om ny § 11 a i produktkontrollloven. Forbundet viser til sin erfaring med at det er vanskelig å vinne fram på dette området via offentlighetsloven. Deres håp er at denne bestemmelsen vil bedre forholdene uansett hvilken lov som brukes for å kreve innsyn.

Forbrukerrådet uttaler at særforslaget fra et mindretall

«som innebærer både omfattende endringer i flertallets forslag til lov om retten til miljøopplysninger (§§ 2, 12 og 15), og endringer i forslaget til ny § 3 b i produktkontrollloven samt endringer i produktkontrolllovens § 11, vil virke svært uheldig. Det er viktig å beholde den strukturen flertallet har foreslått.»

13.7 Departementets vurdering

13.7.1 Aktiv og passiv informasjon om produkter

Utvalget har i all hovedsak avgrenset seg mot å drøfte spørsmål om et mer dekkende lovverk om *aktiv informasjonsplikt* (plikt til å gi informasjon av eget initiativ). I utredningen konstateres kort at utvalget mener opplysninger om produkter til allmennheten bør gis på forespørsel, dvs. en *passiv informasjonsplikt*. Departementet er enig i at formuleringen i Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 8 nok ikke direkte forplikter statene til å innføre en bestemt lovgivning, men mer er en forpliktelse til å sikre konvensjonens målsetting om en samlet virkemiddelbruk som også inkluderer frivillige mekanismer. Spørsmål om aktive informasjonsplikter i form av merking, innholdsdeklarasjon og lignende på selve produktet, bedre formidling i salgssituasjonen og lignende, er aktuelle spørsmål og praktisk viktige for de valgene som daglig gjøres mellom ulike produkter.

At utvalget ikke har drøftet disse spørsmålene tar departementet som uttrykk for at området på dette tidspunkt ikke er modent for videre regulering. Dette feltet reiser en rekke vanskelige spørsmål om krav til form og innhold i informasjonen, om tilrettelegging for informasjonsformidling, om nasjonalt spillerom i forhold til internasjonale regler om frihandel, og om forholdet mellom nasjonale og overnasjonale virkemidler. Formen på bestemmelsen i Århuskonvensjonen artikkel 5 nr. 8 kan være et utslag av at dette er et område hvor det er vanskelig å forplikte statene mer direkte til bestemte former for virkemiddelbruk, og hvor en rekke mekanismer kan være aktuelle både på nasjonalt plan og i samspill med internasjonalt utviklede systemer. Departementet vil imidlertid peke på at utvikling av retten til informasjon har et klart preg av prosess. Mer aktive informasjonsplikter som gjør miljøinformasjonen mer direkte tilgjengelig i de situasjonene der forbrukere og andre gjør sine valg, bør være en målsetting og er fortsatt en utfordring både nasjonalt og internasjonalt.

13.7.2 Samlet løsning for regler om rett til miljøinformasjon om produkter

Departementet har nøye vurdert hvordan rett til miljøinformasjon om produkter best burde gjennomføres i lovverket. Det er på dette området man har de største manglene i gjeldende rett, og flere av de hensynene som taler for mil-

jøinformasjon, står her særlig sterkt. Dette tilsier omfattende og klart utformede rettigheter for allmennheten. Samtidig er dette et område hvor handelsregelverk og internasjonalt samarbeid kan sette grenser for nasjonalt regelverk og praksis. På flere områder deltar Norge i felles europeiske godkjenningsordninger og forpliktende regelsamarbeid, slik som EUs kjemikaliearbeid, europeisk samarbeid om godkjenning av legemidler, samarbeid om kontroll med konkurransevilkår i EU, mv., hvor det forutsettes at partene som deltar følger felles spilleregler, for eksempel om konfidensialitet (jf. kapittel 14). Det er også et område med stor kompleksitet både med hensyn til produkter og aktører.

Som et generelt utgangspunkt mener departementet at det er viktig at miljøinformasjonsloven er den generelle loven om miljøinformasjon, og at dens rettighetsbestemmelser også omfatter produkter. Dette har utvalget foreslått, og departementet viderefører dette. På den annen side er det gode grunner for å plassere regler om rett til miljøinformasjon om produkter også i produktkontrollloven, som er den mest generelle norske loven om produkter. Men skulle man flytte alle regler om produkter over i produktkontrollloven, ville det ikke gi noen dekkende løsning fordi produktkontrollloven ikke gjelder alle produkter, men bare de produktene som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse slik loven definerer det i § 1. Det vises for øvrig til det som er sagt foran under 7.2.4, hvor det er gjort nærmere rede for departementets vurderinger. Plikten til å ha kunnskap om egne produkter som fra før er nedfelt i produktkontrollloven § 3 annet ledd, er grunnleggende og innarbeidet. Bestemmelsen som utvalget har foreslått som ny § 3 b i produktkontrollloven, vil være en videreføring og operasjonalisering av aktsomhets- og kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3, ved at allmennheten kan etterspørre opplysninger direkte fra den som produserer produktene eller bringer dem på markedet, og som har førstehåndskjennskap til produktet. Utvalgets forslag til ny § 3 b i produktkontrollloven har klart angitte og tydelige rettigheter. Det er viktig når det gjelder produkter som kan forårsake helse- og miljøskade. Det er også en fordel at de nye bestemmelsene kan hvile på lovens generelle avgrensning og øvrige regler, som er kjent og innarbeidet. Et samlet utvalg står bak forslaget til ny § 3 b og høringsinstansene støtter dette.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til prinsippet om en delt løsning mellom miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven, som innebærer et samvirke mellom miljøinformasjonsloven, som er den generelle loven, og spesialregler i produktkontrollloven.

Departementet har imidlertid nærmere vurdert måten todelingen er gjennomført på av utvalget. Utvalgets forslag til nye bestemmelser (jf. §§ 3 b og 3 c) i produktkontrollloven retter seg primært mot de som har funksjoner i markedet, dvs. importør eller produsent og omsetningsledd, men omfatter også sluttbruker. Det er disse som har kunnskapsplikt eller skal besitte kunnskapen i medhold av produktkontrollloven § 3, kombinert med utvalgets forslag til ny § 3 c, som sikrer at informasjonen spres til alle salgsledd. Bestemmelsene gjelder ikke for offentlige organer, med mindre organet selv er en bruker eller utøver en av de andre funksjonene som listes i forslaget til § 3 b. I disse tilfellene har utvalget ment at den generelle innsynsregelen i miljøinformasjonsloven skal gjelde.

Miljøinformasjonslovens definisjon av miljøinformasjon vil ikke gjelde for produktkontrollloven. Produktkontrollovens virkeområde er avgrenset til produkter som kan medføre virkning som nevnt i § 1, dvs. helseskade eller miljøforstyrrelse som er ytterligere definert i produktkontrollloven § 1. Produktkontrollloven vil for eksempel i større grad omfatte helsevirkninger av produkter i motsetning til definisjonen i miljøinformasjonsloven som i det alt vesentlige avgrenser seg mot helsevirkninger. Spesielt for kjemikalierne, hvor det ofte er vanskelig å skille mellom helse- og miljøvirkninger, og hvor de aktuelle stoffene i det overveiende antall tilfeller kan forårsake både helse- og miljøskade, er det en viktig materiell forskjell.

Med utvalgets forslag vil altså reglene om produktinformasjon få noe ulik rekkevidde avhengig av om informasjonen foreligger hos produsent- og omsetningsleddene (fortrinnsvis private virksomheter) eller hos et offentlig organ. Dette er praktisk viktig fordi offentlige organer besitter en god del produktinformasjon i forbindelse med behandling av enkeltsaker, tilsynsfunksjoner, deltakelse i godkjenningsordninger i EU, egne registre eller fellesregistre slik som Produktregisteret m.m. I medhold av produktkontrollloven er det på flere områder vedtatt en rekke forskrifter som regulerer ulike sider ved bestemte produktgrupper mer i detalj, blant annet kjemikalierregelverket som er så godt som totalharmonisert med EU, og som forvaltes av arbeids-, helse- og miljøvernmyndigheter.

I forhold til utvalgets forslag er det også spørsmål om bestemmelsen om informasjon om produkter som alltid skal utgis, og som utvalget har foreslått i utkast til lov om retten til miljøopplysninger § 15 bokstav b. Denne har i praksis bare relevans for produkter innenfor produktkontrollovens område. Motsatt har utvalget foreslått en regel om informasjon om virkninger i produksjonsfasen, jf. forslaget til § 3 b tredje ledd i produktkontrollloven, som med sin plassering i produktkontrollloven vanskelig kan dekke de tilfellene som sterkest har motivert regelen, slik som regnskogtrevirke i importerte møbler. Produktkontrollovens virkeområde er som nevnt avgrenset til produkter som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse, fortrinnsvis i Norge.

Spesielle spørsmål er også knyttet til unntaksreglene, særlig taushetsplikten. Produktkontrollloven har fra før en særskilt taushetspliktregel i § 11, som anses å være en spesiell regel som går foran forvaltningsloven §§ 13 f.f., men som med utvalgets forslag kommer i et uklart forhold til de nye reglene i miljøinformasjonsloven. Hvilke regler om taushetsplikt skal gjelde der hvor produktinformasjonen foreligger hos et offentlig organ som samtidig har myndighet etter produktkontrollloven? Departementet kan ikke se at dette er drøftet av utvalget. I denne forbindelse er det også viktige problemstillinger i forhold til folkerettslige forpliktelser om taushetsplikt som gjelder på flere produktområder som følge av EØS-avtalen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 14.

Miljøverndepartementet er derfor kommet til at det beste, med basis i utvalgets prinsipielle tilnærming, er å gjennomføre todelingen mer fullstendig, slik at produktkontrollloven også får omfatte produktinformasjon som foreligger hos et offentlig organ. Dette innebærer at alle bestemmelser om rett til produktspesifikk informasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som definert i produktkontrollloven § 1, samles og gis samme rekkevidde. Miljøinformasjonslovens felles regler om betaling, saks-

behandling og klage gjøres fortsatt gjeldende også for reglene om miljøinformasjon i produktkontrolløven, slik utvalget la opp til. I tillegg foreslår departementet at en tilsvarende regel som bestemmelsen om miljøinformasjon om produksjonsfasen tas inn i miljøinformasjonsloven for å hjemle rett til denne typen informasjon om alle slags produkter, jf. § 16 annet ledd og kapitlene 13.8.3 og 13.9.3 nedenfor.

Departementet mener den beste lovtekniske løsningen i produktkontrolløven er å samle reglene under hver sin paragraf som står ledig, slik at ny § 9 i produktkontrolløven gjelder offentlige organer og ny § 10 i produktkontrolløven gjelder virksomheter (utvalgets forslag til ny § 3 b). Regler om taushetsplikt hører naturlig inn under de bestemmelsene som gjelder fra før i produktkontrolløven § 11 om taushetsplikt. Innholdet i de nye §§ 9 og 10 omtales nærmere i kapittel 13.9 og i de spesielle merknadene til bestemmelsene.

Løsningen innebærer at miljøinformasjonsloven fortsatt er hovedloven og omfatter rett til informasjon om produkter generelt. Avgrensningen ligger i definisjonen av hva som er miljøinformasjon. Det betyr at de generelle rettighetsbestemmelsene i §§ 16 og 10 også omfatter produktinformasjon. For § 16 sitt vedkommende går det nå klarere fram av ordlyden med den endringen som er foreslått av departementet i forhold til utvalgets forslag. Produktinformasjonen i § 16 omfatter *også* miljøinformasjon om produkter som omfattes av produktkontrolløven i den utstrekning de brukes eller produseres i virksomheten. Det samme gjelder for drift av offentlig organ, som omfattes av retten til miljøinformasjon etter § 10. Forskjellen mellom reglene i §§ 16 og 10 og de nye bestemmelsene i produktkontrolløven er at produktinformasjonen etter §§ 16 og 10 inngår som del av en samlet informasjon om virksomheten, mens gjenstand for reglene i produktkontrolløven er produktet i seg selv, og informasjon om bestemte produkter eller produktgrupper. For å få det siste fram bruker loven uttrykket «produktspesifikk» informasjon, jf. § 3 annet ledd.

Miljøvirkninger fra bruk og eventuelt produksjon av produkter inngår i det man skal ha kunnskap om, jf. § 9, som er grunnlaget for retten til miljøinformasjon fra virksomhet i § 16 og om drift av offentlig organ (som er en del av det man har rett til etter § 10). Informasjon om produkter og deres miljøvirkninger er en naturlig del av den samlede miljøinformasjonen som er relevant for virksomheten. For å få et samlet bilde av dette er informasjon om bruk av produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse i virksomheten høyst relevant. For eksempel gir miljøinformasjonsloven § 16 rett til å spørre en gårdbruker om bruken av plantevernmidler i driften, slik som hvilken type midler, forbrukte mengder og bruksmåte. Gjelder spørsmålet derimot innholdet i plantevernmiddelet «Roundup», og om det er helse- eller miljøfarlig, gjelder produktkontrolløvens nye bestemmelse i § 10. Denne omfatter også brukere slik som gårdbrukere. Informasjonen gårdbrukeren trenger for å svare, skal være tilgjengelig fra salgsleddet. Landbrukstilsynet, som godkjenner alle norske plantevernmidler, vil også besitte den samme informasjonen og vil her omfattes av produktkontrolløven § 9. Et annet eksempel kan være spørsmål om drift av en industrivirksomhet. Her er det miljøinformasjonsloven § 16 f.f. som regulerer retten til miljøinformasjon. Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i produksjonen er relevant miljøinformasjon i denne sammenheng. Gjelder spørsmålet derimot produktspesifikk informasjon om et bestemt kjemika-

lie som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, og som for eksempel inngår i de produkter som produseres i virksomheten, gjelder produktkontrollloven § 10. Gjelder spørsmålet miljøinformasjon om en virksomhets utslippsforhold som Statens forurensningstilsyn sitter med for eksempel i en konsekjonssak, gjelder reglene i miljøinformasjonsloven om miljøinformasjon som foreligger hos offentlig organ, jf. § 10. Gjelder spørsmålet derimot et bestemt kjemisk produkt som Statens forurensningstilsyn har kunnskap om i egenkap av produktkontrollmyndighet, gjelder produktkontrolllovens nye bestemmelse i § 9. Gjelder spørsmålet Statens forurensningstilsyns drift av sine kontorlokaler på Helsefy, inkludert bruk av kjemikalier, gjelder miljøinformasjonsloven § 10. Men gjelder spørsmålet komponenter og miljøegenskaper ved et bestemt rengjøringskjemikalie som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, og som forurensningstilsynet bruker på Helsefy, vil Statens forurensningstilsyn være i rollen som bruker og reglene i produktkontrollloven § 10 regulerer allmennhetens rett til miljøinformasjon.

Det avgjørende vil altså være hvilken miljøinformasjon som etterspørres. Som utgangspunkt har lovene sine respektive virkeområder, og rettighetsbestemmelsene i henholdsvis miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven er forskjellige regler, selv om det kan oppstå vanskelige grensdragningstilfeller. Dette problemet er imidlertid ikke annerledes enn det ville ha vært med utvalgets forslag. Forskjellen er at det nå også er relevant for produktinformasjon som foreligger hos offentlige organer og derfor får noe større praktisk betydning.

13.8 Rett til miljøinformasjon om produkter etter miljøinformasjonsloven

13.8.1 Lovens rekkevidde, definisjonen av miljøinformasjon

Miljøinformasjonsloven gjelder miljøinformasjon om produkter i sin alminnelighet. Retten til miljøinformasjon om produkter er innbefattet i de generelle reglene om miljøinformasjon fra offentlige organ eller private virksomheter i miljøinformasjonsloven §§ 10 og 16. Allmennhetens rett til informasjon gjelder alle slags produkter, med de avgrensningene som følger av definisjonen av miljøinformasjon i § 2 og de materielle rettighetsbestemmelsene.

Utvalgets forslag til definisjon av «miljøopplysninger» (i deres § 4 bokstav b) omfatter «tiltak, aktiviteter og produkter som påvirker eller kan påvirke naturmiljøet». Departementet har omstrukturert elementene i definisjonen slik at produkters egenskaper eller innhold er nevnt som en påvirkningsfaktor for seg, ved siden av tiltak i miljøet og beslutninger av betydning for miljøet, jf. § 2 bokstav b annet underpunkt. Departementet mener det er mer klargjørende enn utvalgets forslag til § 4 bokstav b, som slo sammen produkter med påvirkningsfaktorer på en måte som kunne skape tvil om hvorvidt det var produktets miljøegenskaper isolert sett eller produktets virkninger som følge av en bestemt bruk, som definisjonen dekket. De endringene departementet foreslår, er gjort for å gjøre det utvilsomt at informasjon om produktene som sådanne, og deres miljøpåvirkning i hele sitt livsløp, enten det gjelder utslipp av miljøforstyrrende elementer, energiforbruk eller opphav til avfallsproblemer, i seg selv er miljøinformasjon. Endringen vil også synliggjøre produkter

som en selvstendig årsak til miljøproblemer og et eget problemområde i arbeidet med miljøinformasjon.

Definisjonen i § 2 avgrensner mot helse på en måte som innebærer at informasjon om helsevirkninger av produkt bare er å anse som miljøinformasjon dersom produktet kan påvirke helsen som følge av miljøskade, eller om den samme faktor (for eksempel komponent i produktet) kan påvirke både miljøet og helsen. Dette ekskluderer ren og direkte helseskade fra et produkt. Dette er en tilsiktet innskrenkning av området for miljøinformasjon på samme måte som i Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivene. På det området hvor reglene i produktkontrolløven gjelder, vil ikke denne definisjonen, men virkeområdet for produktkontrolløven være bestemmende. Dette er blant annet av praktisk betydning for miljøinformasjon om helse- og miljøvirkninger av kjemikalier, jf. også det som er sagt under 13.7.2. Produktkontrolløven omfatter også helseskade med produkt som direkte årsak.

13.8.2 Miljøinformasjon om produkter fra offentlig organ

Retten til miljøinformasjon fra det offentlige er avgrenset av hva som foreligger av informasjon hos det offentlige, eller hva organet i henhold til kunnskapspliktene skal ha, jf. § 10, jf. §§ 8 - 9. Dette er beskrevet i kapittel 11. Det innebærer at allmennheten får rett til miljøinformasjon om produkter som brukes i organets egen drift (jf. § 9), produkter som miljøproblem (jf. § 8), og annen informasjon om produkter som foreligger hos organet, for eksempel i forbindelse med behandling av søknader, utøvelse av tilsyn og lignende myndighetsoppgaver. Det avgjørende for lovens rekkevidde på dette området vil i første rekke være praktiseringen av unntaksbestemmelsene og området for taushetsplikten. Tilfanget av produktopplysninger som foreligger hos offentlige organer, vil variere sterkt. En stor del av de produktene som tilbys på markedet, har offentlige myndigheter liten eller ingen befatning med. Det er derfor meget praktisk viktig for allmennhetens tilgang på miljøinformasjon om produkter at loven gir rettigheter utover offentlig sektor, jf. kapittel 13.8.3 og 13.9.

13.8.3 Miljøinformasjon om produkter som del av miljøinformasjon om virksomheter

Hvilken miljøinformasjon som kan kreves fra virksomheter, er regulert i § 16 flg. i miljøinformasjonsloven og er beskrevet samlet i kapittel 12. Retten til miljøinformasjon etter denne bestemmelsen gjelder informasjon om virksomhetens miljøvirkninger, herunder produkter som virksomheten bruker eller produserer.

Retten til miljøinformasjon gjelder produkter i alle sammenhenger der de inngår i virksomheten, dvs. bruk av produkter i drift, innsatsfaktorer i produksjonen av varer og tjenester, og sluttprodukter. Allmennheten kan ha interesse av å få vite om virksomheten bruker miljøvennlige produkter, om produktene er laget av resirkulert materiale eller kan gjennvinnnes, eller om de inngår i en retur- eller avfallsordning når de ender som avfall, osv.

Spørsmål om miljøinformasjon kan også gjelde hvilke muligheter det er for å redusere virksomhetens miljørisiko, for eksempel ved å bytte til mindre miljøbelastende produkter. Når det gjelder bruk av helse- og miljøfarlige kje-

mikalier, er virksomheter pålagt å erstatte farlige kjemikalier med mindre farlige (substitusjonsprinsippet), jf. produktkontrollloven § 3 a: «Virksomhet som bruker produkt med innhold av kjemisk stoff som kan medføre virkning som nevnt i § 1 skal vurdere om det finnes alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning. Virksomheten skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe», (jf. Ot.prp. nr. 40 (1998-99)).

Bestemmelsen i § 16 gjelder *alle slags* produkter som brukes eller produseres av virksomheten eller for øvrig inngår i virksomheten. Den gjelder produkter som i henhold til sine egenskaper eller sitt innhold i seg selv er miljøskadelige, for eksempel helse- og miljøfarlige kjemikalier, og spørsmål om miljøaspektene ved alle andre produkter, såfremt de har betydning for om virksomheten kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet. *Spesifikk informasjon om bestemte produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse*, reguleres likevel av produktkontrollloven, jf. omtalen foran i dette kapitlet og kapittel 13.9. Det vises også til de spesielle merknadene til § 3 annet ledd, § 16 og produktkontrollloven § 10.

Bestemmelsene i utvalgets forslag til §§ 7 og 8 er begge avgrenset til opplysninger om produkter som virksomheten bruker eller produserer, og som har eller kan ha vesentlig betydning for miljøet, jf. utvalgets forslag til § 7 første ledd. Departementet har endret kriteriet til et krav om kunnskap om forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på det ytre miljø, jf. miljøinformasjonsloven § 9. Retten til miljøinformasjon om produkter er altså knyttet til at det for de ulike «forhold» kan konstateres at de kan ha en viss *påvirkning* på miljøet. Når det gjelder produkter, kan miljøet påvirkes i alle stadier av produktets livssyklus, fra produksjon til avfall. For å fange opp alle miljøaspekter av betydning må man derfor legge en livssyklustilnærming til grunn ved anvendelse av dette kriteriet i loven. Hvor virkningene inntreffer, eller hvor de er størst, kan variere fra produktgruppe til produktgruppe. Noen produkter skaper størst miljøproblemer i produksjonsfasen, slik som for eksempel framstilling og foredling av metaller, for andre er bruksfasen av stor betydning, for eksempel plantevernmidler eller trykkimpregnert materiale, eller genmodifiserte organismer. Ikke få produkter kan forårsake miljøproblemer dersom de ikke håndteres riktig i avfallsfasen, slik som elektronisk avfall med innhold av tungmetaller.

Departementet foreslår at man også i § 16 tar inn en regel om rett til informasjon om miljøvirkninger av produksjons- og distribusjonsfasen for importerte produkter, i likhet med den regelen som et flertall i lovutvalget foreslo i produktkontrollloven. Miljøinformasjonsutvalget foreslo en regel i § 3 b første ledd bokstav d sammenholdt med tredje ledd, om miljøinformasjon i produksjons- og distribusjonsfasen som dekket både innenlandsk og utenlandsk produksjon. Utvalgets forslag er nærmere omtalt og tatt stilling til nedenfor i kapittel 13.9.3. Som det framgår av utvalgets omtale, er forslaget for importerte products vedkommende nettopp motivert av at mange ønsker å få vite om miljøvirkninger som produktet kan ha forårsaket før det kom til Norge. Eksempler på dette kan være bruk av regnskogtømmer til hagemøbler eller bruk av plantevernmidler på bananplantasjer, som har vært framme i offentlig debatt. Departementet mener det er gode grunner for å ha en slik bestemmelse i loven. Departementets syn er utdypet under kapittel 13.9.3. Miljøvern-

departementet mener imidlertid at en ved å plassere regelen utelukkende i produktkontrollloven, ikke vil gi regelen hele det virkeområdet som utvalget har ment den skal ha. Produktkontrollloven er avgrenset til produkter som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse, fortrinnsvis i Norge. Produkter som kan medføre skadevirkninger i Norge, kan også ha medført miljøvirkninger i produksjons- eller distribusjonsfasen før de kommer til Norge. Men det skal mye til at for eksempel et hagemøbel kan sies å forårsake slik skade etter at det er kommet til Norge, med mindre det inneholder spesielle farlige stoffer eller lignende. Miljøverndepartementet mener derfor at regelen må tas inn i miljøinformasjonsloven dersom den skal få den rekkevidde som tilsiktet av utvalget og forutsatt av høringsinstansene. Departementet har følgelig foreslått et nytt annet ledd i miljøinformasjonsloven § 16 om miljøinformasjon fra virksomhet. Den regelen utvalget har foreslått i produktkontrollloven er samtidig beholdt, for den har mening innenfor sitt virkeområde. Det er imidlertid foretatt noen endringer i lovteksten i forhold til utvalgets forslag for bedre å skille mellom innenlandsk og utenlandsk produksjon, jf. omtalen i kapittel 13.9.3.

13.9 Rett til produktinformasjon etter produktkontrollloven

13.9.1 Produktinformasjon som foreligger hos offentlig organ

Departementet foreslår en ny bestemmelse om rett til miljøinformasjon hos offentlig organ som ny § 9 i produktkontrollloven. Miljøinformasjonslovens utvidede definisjon av offentlig organ i § 5 legges her til grunn. Dette er nødvendig av hensyn til definisjonene i Århuskonvensjonen og i nåværende samt forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv.

Myndigheter som særlig kan besitte slik informasjon, er etater som har oppgaver knyttet til produktkontrollloven, dvs. arbeidsmiljø-, produktsikkerhets-, miljøvern- og helsemyndighetene. Men regelens rekkevidde er ikke begrenset til produktkontrollmyndighetene. Som følge av produktkontrolllovens generelle karakter er også andre offentlige organer som ikke utøver myndighet etter produktkontrollloven, i utgangspunktet omfattet av § 9, såfremt ikke annen særlovgivning om produkter regulerer tilfellet, eller produktene er av en art som faller utenfor produktkontrolllovens virkeområde. For produkter som kan medføre helse- eller miljøskade, gjelder flere særlover, for eksempel lovgivning om brannfarlige varer og eksplosiver, legemidler, plantevernmidler, alkohol og tobakk. Produktkontrollloven og særlovgivningen gjelder side om side, men dersom det er motstridende bestemmelser, går spesiallovenes bestemmelser foran produktkontrollloven (*lex specialis*). Om forholdet mellom produktkontrollloven og annen lovgivning vises for øvrig til produktkontrollloven og forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 51 (1974-75)). Dersom spesiallovgivningen om produkter ikke har bestemmelser som dekker miljøinformasjon, faller man tilbake på reglene i produktkontrollloven. Det betyr at de nye bestemmelsene i produktkontrollloven gjelder for alle offentlige organer som har informasjon om produkter som faller inn under produktkontrolllovens område, dvs. produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, med mindre tilfellet reguleres av en bestemmelse i en spesiallov som må anses å gå foran.

For øvrig er bestemmelsen i stor grad parallell med miljøinformasjonsloven §§ 10 og 11, bortsett fra én unntaksgrunn (unntak for informasjon som kan true sjeldne arter og lignende), som ikke er relevant i denne sammenheng. En annen forskjell er at kunnskapspliktene i miljøinformasjonsloven §§ 8 og 9 heller ikke er relevante i denne sammenheng.

Kunnskapsplikten i § 8 gjelder informasjon om miljøet på et overordnet nivå, og kunnskapsplikten i § 9 gjelder forhold i virksomheter, inkludert produkter. Men ingen av disse bestemmelsene pålegger noen spesiell plikt til å ha kunnskap om produkter innenfor produktkontrollovens rammer. En kunnskapsplikt følger av produktkontrolloven § 3, men den gjelder ikke for det offentlige.

Den nye § 9 i produktkontrolloven gjelder bare produkter som faller innenfor produktkontrollovens område, dvs. produkter som kan medføre «virkning som nevnt i § 1». Dette er produkter som etter sin art eller sitt innhold kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse slik det er definert i produktkontrolloven § 1.

I tillegg foreslås å lovfeste en interesseavveining ved vurdering av unntakene. Men forholdet til taushetsplikten vil som før reguleres av produktkontrolloven § 11 med noen tillegg. I tilknytning til reglene om taushetsplikt foreslås også å ta inn de samme reglene om identifikasjon av forretningshemmeligheter og klage, som foreslått i miljøinformasjonsloven (utvalgets forslag til § 21 i lov om retten til miljøopplysninger, nå tatt inn som nye ledd til produktkontrolloven § 11). Reglene om unntak omtales nærmere i kapittel 14. Det vises ellers til de spesielle merknadene til bestemmelsen.

13.9.2 Produktinformasjon fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker

Utvalgets forslag til særregel i produktkontrolloven § 3 b blir nå ny § 10, men er ellers beholdt slik utvalget foreslo bestemmelsen, bortsett fra endringer i ordlyden i tredje ledd og i unntaksgrunnlagene for å sikre samsvar med miljøinformasjonsloven § 17 om unntak i virksomhet. Unntakene omtales i kapittel 14.

Utvalgets forslag til § 3 c om informasjonsplikt i omsetningsleddene er også beholdt uendret, men nå tatt inn som nytt siste ledd i produktkontrolloven § 10, med to språklige endringer. Etter nytt siste ledd i § 10 skal tilvirker, importør, bearbeider og omsetter gi informasjon videre til neste salgsledd. Bestemmelsen skal sikre at informasjonen allmennheten har rett til etter § 10 første ledd, finnes i alle omsetningsledd. Den er altså en forutsetning for at retten til informasjon etter § 10 første ledd skal bli effektiv.

I forhold til miljøinformasjonslovens regler om miljøinformasjon i egen virksomhet i § 16 er det flere forskjeller. Krav om miljøinformasjon etter produktkontrolloven § 10 er rettet mot en *mer avgrenset gruppe* (tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker), gjelder *en avgrenset produktkategori* (produkter som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse, som definert i produktkontrolloven § 1), og er avgrenset til informasjon *om produktene*. På den annen side har bestemmelsen en noe videre rekkevidde i forhold til helsevirkninger, jf. det som er sagt foran i kapittel 13.7.2 og 13.8.1. Det vises ellers til de spesielle merknadene til bestemmelsen.

13.9.3 Miljøvirkninger fra produksjon og distribusjon

Miljøinformasjonsutvalget drøftet hvorvidt retten til miljøinformasjon også skal gjelde miljøvirkninger som inntreer i produksjons- og distribusjonsfasen. Utvalget delte seg på dette punktet i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall ønsket at allmennheten skal kunne spørre om miljøvirkninger som inntreer også i produksjonsfasen, inkludert virkninger som inntreer utenfor Norge, jf. utvalgets forslag til § 3 b første ledd bokstav d i produktkontrollloven, som gir rett til informasjon om «vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, dersom informasjonen er tilgjengelig». Flertallet mente at retten til miljøinformasjon om de miljøvirkninger som produksjon og distribusjon forårsaker, også burde omfatte de tilfellene hvor slik miljøpåvirkning inntreer i utlandet som følge av produksjon og distribusjon der. På den annen side ville flertallet ikke gå så langt som til å pålegge forhandler eller importør i Norge å ha slik kunnskap til enhver tid. Flertallet foreslo derfor at loven pålegger den som får forespørsel om slik miljøinformasjon, en plikt til å «rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet», jf. utvalgets forslag til produktkontrollloven § 3 b tredje ledd. Slik bestemmelsen er formulert, gir den ikke allmennheten noe rettskrav på å få slik informasjon dersom den ikke er tilgjengelig eller ikke blir tilgjengelig som følge av forespørsel bakover i kjeden. Men man kan kreve at den norske importøren gjør visse anstrengelser for å bringe forholdene på det rene når det kommer forespørsel om det.

Utvalgets mindretall kunne ikke støtte flertallets forslag til lovbestemmelse, selv om det støttet flertallets intensjon om at en bør rette fokus mot miljøvirkningen av produkter gjennom hele livssyklusen, ikke bare i bruksfasen. De utvalgsmedlemmene som utgjorde mindretallet, var imot lovfesting av dette og mente at det ville pålegge næringslivet for store kostnader i forhold til de miljøgevinstene man eventuelt kunne oppnå. Mindretallet la i tillegg vekt på at virksomheter som opplyser om de fulle miljøvirkningene, dessuten kan tape i konkurransen med virksomheter som selger produkter hvor miljøvirkningene i mindre grad er kjent eller tatt med i presentasjonen av produktets miljøprofil. Disse medlemmene mente at spørsmål fra mer miljøbevisste kunder i seg selv vil fremme en utvikling hvor det vil lønne seg for produsenter og distributører å kunne gi svar.

En rekke *høringsinstanser* har kommentert flertallets forslag om å innføre en rett til å få opplysninger om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker og som er tilgjengelig, kombinert med en plikt for den som mottar kravet til å rette en forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet. *Forbrukerrådet, Norges Fiskarlag, NTNU og Justisdepartementet* støtter forslaget til en slik bestemmelse, og *Justisdepartementet* uttaler at:

«Dette forslaget vil befeste livssyklusprinsippet, og lovfestingen kan bidra til å utvikle hva som er god forretningsskikk på området.»

Blant annet *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Prosessindustriens Landsforening, Norges Rederiforbund og Finansdepartementet* er negative til flertallets forslag på dette punktet. I *NHOs* uttalelse heter det at:

«Dette er indirekte et krav om livsløpsanalyser. Utvikling av slik dokumentasjon skjer i økende grad, men er fortsatt bare tilgjengelig for en forsvinnende liten andel av produkter og råstoffer på markedet. Flertallets forslag om at alle bedrifter skal måtte dokumentere at de har anmodet alle sine leverandører om opplysninger om vesentlige helseskader og miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produkter og råvarer medfører, innebærer derfor et unødvendig byråkrati og en arbeidsbyrde med svært begrenset miljøgevinst. Slike krav kan bare gjennomføres gjennom en internasjonal harmonisering. Vi er også tvilende til at en slik bestemmelse er i overensstemmelse med våre handelsmessige forpliktelser. Det kan ikke minst stilles spørsmål ved om slike regler vil virke handelsmessig diskriminerende av leverandører fra utviklingsland.»

Finansdepartementet støtter også mindretallet og uttaler at:

«Finansdepartementet mener de øvrige forslagene til endring av § 3 i lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester vil være tilstrekkelig for å sikre allmennhetens krav til de viktigste miljøopplysninger om et produkt, samtidig som en unngår å påføre produsenter av produkter med mange råvarer uforholdsmessig høye kostnader som sannsynligvis ikke står i forhold til den helse- og miljøgevinsten en eventuelt oppnår.»

Forbrukerrådet mener regelen er sterkt ønsket av mange forbrukere, og mener loven burde gått enda lenger enn utvalgets forslag. Rådet anfører blant annet at:

«Et stadig økende antall organisasjoner og forbrukere er opptatt av såkalt etisk handel eller etisk forbruk. Disse utgjør sammen med media en viktig pressgruppe for at næringslivet skal ta mer hensyn bl.a. til miljø og helse også under produksjonen av produkter. Uten et slikt press ville lite ha skjedd. I dagens situasjon er den enkelte forbruker imidlertid avhengig av at store organisasjoner og media tar opp enkelt saker for å bli informert. Forslaget om at enhver kan kreve opplysninger om «vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen forårsaker», vil styrke den enkelte forbrukers muligheter for å ta etiske hensyn i sitt forbruk. Mye overlates i dag til markedskreftene, men uten at forbrukerne får muligheten til å ta informerte valg, er troen på at markedet skal virke en ren illusjon. I dagens samfunn går store deler av handelen over landegrensene og en del produkter produseres også i land som har mindre strenge lover og/eller mindre ressurser til å håndheve dem. Det vil etter vår mening være kritikkverdig å la næringslivet i Norge fortsette sin virksomhet uten noen forpliktelser til å undersøke og informere om hvor og hvordan disse produktene er produsert.

Når det gjelder retten til å få opplysninger om «vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker», ønsker Forbrukerrådet at dette slås fast uten forbehold, dvs. uten tillegget «dersom opplysningene er tilgjengelige». Vi ønsker at den som mottar krav om opplysninger skal ha plikt på å undersøke helt tilbake til første ledd i produksjonen, eller til det leddet det er mulig å spore produktet. Dersom et av leddene i produksjonskjeden nekter å utlevere miljøopplysninger eller disse er helt utilgjengelige av andre grunner, vil dette også kunne være svar til opplysningssøker. Kravet om å rette forespørsel til foregående salgsledd er etter vår mening alt for svakt.

Det kan imidlertid i mange tilfeller være vanskelig å få tak i opplysninger om produksjon og distribusjon av importerte produkter (eller importerte innsatsfaktorer til produkter som produseres i Norge). Derfor må forventet ressursbruk for å få tak i opplysninger kunne veies opp mot opplysningenes sannsynliggjorte alvorlighetsgrad og salgsvolum av produktet hos den som mottar kravet om opplysninger. Dersom et produkt består av et titalls innsatsfaktorer (som f.eks. maling), er det opplagt at det vil være en meningsløs bruk av ressurser å framskaffe opplysninger om produksjonen av alle disse innsatsfaktorene. Det er heller ikke meningen at kioskmannen på hjørnet skal vite hvor bananen han selger kommer fra. Derimot bør det forventes at en kjede som importerer bananer fra en eller to produsenter undersøker hvordan produksjonsforholdene er.

Forbrukerrådet mener altså at tillegget til § 3 b første ledd bokstav d «dersom opplysningene er tilgjengelige» strykes, og at det isteden legges til et ledd som gir rom for at den som mottar kravet om opplysninger kan veie forventet ressursbruk opp mot sannsynliggjort alvorlighetsgrad og eget salgsvolum av produktet.»

Justisdepartementet har et forbehold om kostnadene knyttet til kravet om å rette en forespørsel til foregående salgslodd, og anfører at:

«Når det gjelder plikten til å rette forespørsler til foregående salgslodd etter forslaget tredje ledd, må det også vurderes i lys av om det kan medføre en urimelig merbelastning for småbedrifter og enkeltstående virksomhetsutøvere. Det kan også være at regelen i første ledd bokstav d vil være tilstrekkelig til å fremme en god miljømessig forretningskikk.»

Miljøverndepartementet mener at det i dette spørsmålet er nødvendig på en klarere måte å skille mellom miljøinformasjon om virkninger av produksjon og distribusjon som finner sted innenfor Norges grenser, og miljøvirkninger av importerte produkter hvor miljøvirkningene av produksjon og distribusjon nødvendigvis vil finne sted utenfor Norge.

Når det gjelder helseskade eller miljøforstyrrelse som kan forårsakes av produksjon eller distribusjon i Norge, vil en plikt til å ha informasjon om helse- og miljøvirkninger følge av gjeldende regler og de foreslåtte reglene i miljøinformasjonsloven og i særreglene som utvalget har foreslått i produktkontrollloven for øvrig. Miljøinformasjon om miljøvirkninger av produksjon og distribusjon i Norge skal derfor være tilgjengelig. Departementet mener at en logisk konsekvens av dette er å stryke formuleringen «dersom informasjonen er tilgjengelig» i utvalgets forslag til produktkontrollloven § 3 b første ledd bokstav d, siden denne reservasjonen ikke kan gjelde generelt, jf. forslag til ny § 10 første ledd bokstav d i produktkontrollloven.

For importerte produkter inntreffer miljøvirkninger fra produksjons- og distribusjonsfasen før produktet kommer til Norge, og denne informasjonen vil ikke alltid være tilgjengelig. Importøren kan ikke i utgangspunktet anses å ha kunnskapsplikt om de miljøvirkninger som produktene han importerer forårsaker utenfor Norges grenser. Miljøverndepartementet forstår innvendingene som er reist mot lovforslaget slik at uenigheten i første rekke angår denne delen av forslaget. Departementet kan se de svakhetene som er påpekt om utformingen av lovbestemmelsen, blant annet fra Forbrukerrådet, og at retten til miljøinformasjon ikke er ubetinget, men i praksis avhenger av i hvilken

grad forespørselen til foregående ledd fører fram. På den annen side ser departementet på dette tidspunkt vanskeligheter med å komme lenger uten å pålegge næringslivet for omfattende plikter til å innhente informasjon, og med de hensyn som må tas til utviklingen i markedet og internasjonale regler om handelen, som også utvalget viser til. Det er en realitet at miljøinformasjon om produktene i tidligere ledd kan være vanskelig å få tak i for en del produktgrupper vedkommende. Departementet ønsker ikke å pålegge næringslivet urimelige plikter med hensyn til å skaffe fram informasjon. På den annen side er det grunn til å forsøke å påvirke utviklingen slik at denne typen informasjon, som følge av større etterspørsel, etter hvert blir lettere tilgjengelig og en mer naturlig del av den informasjonen som følger produktene gjennom distribusjonsleddene. Departementet slutter seg derfor til den avgrensningen utvalgets flertall har valgt for denne regelen.

Departementet mener det er gode grunner for å ha dette elementet i loven. I likhet med flere av høringsinstansene og utvalgets flertall mener departementet at en slik regel vil kunne ha en positiv effekt på tilgangen til miljøinformasjon om miljøvirkninger av produksjon og distribusjon av importerte produkter. Den vil støtte opp om en livssyklusstilnærming og øke bevisstheten om hvordan forbruket i Norge påvirker miljøtilstanden andre steder i verden. Slik sett vil den støtte opp om et bredere miljøengasjement og etisk forbruk. Forbruk og næringsliv i Norge er basert på omfattende import, og økt kunnskap og bevissthet om miljøvirkningene av vårt forbruk bør også inkludere virkninger som inntreer utenfor Norges grenser. Regelen vil også stille innenlandsk produksjon og import noe mer likt. Departementet er ikke enig i at regelen i den nåværende form pålegger næringslivet for tunge byrder. Det er ikke snakk om å ha informasjonen til enhver tid, og ikke noe krav om fullstendige livsløpsvurderinger. De anslagene over kostnader som utvalget har fått utført, synes å bygge på en forutsetning om fullstendige livsløpsvurderinger, og en regel som rekker langt utover det som departementet foreslår. Det er en langt mer beskjeden plikt om å rette forespørsel om miljøinformasjon bakover i kjeden som loven her forplikter til.

Departementet går på denne bakgrunn inn for å beholde dette elementet i loven slik som foreslått av utvalgets flertall. Bestemmelsen er nå tatt inn som ny § 10 tredje ledd i produktkontrolloven, men er formulert annerledes for å få fram skillet mellom innenlandsk produksjon, jf. første ledd bokstav d, og utenlandsk produksjon, jf. tredje ledd. Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse i miljøinformasjonsloven § 16 annet ledd for å gi bestemmelsen den rekkevidden som utvalget har ment, jf. kapittel 13.8.3. Det er også søkt å få mest mulig samsvar mellom ordlyden i de respektive bestemmelsene.

13.10 Miljøinformasjon i markedsføring

Utvalget har også drøftet miljøargumentasjon i markedsføring, særlig i relasjon til forbudet mot villedende markedsføring. Utvalget konkluderer med at gjeldende generelle regler klart også rammer villedende miljøinformasjon i markedsføring og ser ikke behov for å endre lovverket på dette punkt. Utvalget har også diskutert miljøinformasjon i forhold til god markedsføringsskikk og miljøetisk markedsføring. Utvalget ønsker ikke å foreslå regler slik som for

eksempel forbud mot miljøargumentasjon ved markedsføring av svært miljøbelastende produkter.

Miljøverndepartementet konstaterer at utvalget har vært mer opptatt av retten til å få *riktig* miljøinformasjon i markedsføring, enn av retten til faktisk *å få* miljøinformasjon i markedsføring. Det antas at det har sammenheng med at utvalget generelt har avgrenset seg mot aktive informasjonsplikter. Av denne grunn, og i tråd med det som er sagt under 13.7.1, anser departementet at det i denne proposisjonen ikke er grunnlag for å gå inn på de mange kompliserte spørsmålene som kan reises om aktiv informasjonsplikt i forbindelse med markedsføring. Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets anbefaling om at det ikke er nødvendig å foreslå nye lovregler om villedende markedsføring.

14 Unntak

14.1 Innledning

Retten til miljøinformasjon krysses av andre hensyn som kan medføre innskrenkninger i retten. Grunnloven § 110 b må forstås med denne reservasjonen, og de relevante, internasjonale forpliktelsene på området anerkjenner flere grunnlag som legitime for å gjøre unntak. Det at retten til miljøinformasjon er beskyttet på grunnlovs nivå og er tatt inn i internasjonale, rettslig bindende avtaler, tilsier imidlertid at hensynene som taler for miljøinformasjon skal veie tyngre enn tidligere i forhold til andre hensyn. Argumenter for miljøinformasjon har med dette ikke bare fått økt relevans, de skal også tillegges større vekt i rettssystemet og medføre en reell endring i behandlingen av konkrete saker i favør av større åpenhet om miljøinformasjon. Vedtakelse av nye internasjonale regler om miljøinformasjon vil også måtte påvirke tolkningen av andre internasjonale avtaler, som må fortolkes og anvendes i lys av de nye rettighetene til miljøinformasjon, slik at det blir sammenheng i det internasjonale rettssystemet. Som følge av utviklingen av internasjonalt regelverk, er det skjedd en utvikling i rettsstillingen på dette området også i Norge (se også kapittel 2). Sivilombudsmannen sier i sin årsmelding for 2000 at:

«Jeg vil imidlertid understreke at rettsstillingen på dette feltet har endret seg i løpet av de siste ti årene gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 110 b annet ledd og ved Norges tilslutning til internasjonale avtaler om miljøinformasjon.»

(Ombudsmannens årsmelding 2000 side 77 til sak 2000-0208.)

Disse endringene faller sammen med den generelle utviklingen med krav om økt åpenhet i forvaltningen, jf. blant annet Offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98)). Denne meldingen tar også opp spørsmål om miljøinformasjon, og påpeker generelt (side 84) at grunnlovsbestemmelsen om miljøinformasjon medfører

«blant annet at et forvaltningsorgan plikter å utøve meroffentlighet ved spørsmål om innsyn i dokumenter som inneholder informasjon om miljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Videre vil allmennhetens behov for miljøinformasjon være relevant ved tolkningen av bestemmelsene om taushetsplikt».

Grunnloven § 110 b annet ledd har altså gjennom sin betydning som tolkningsmoment og retningslinje allerede bidratt til å flytte grenser. At det offentlige på miljøinformasjonens område skal være mer bevisst på å praktisere meroffentlighet, og føre en restriktiv praksis mht å gjøre unntak, må anses som gjeldende rett.

14.2 Hensyn som kan begrense retten til miljøinformasjon

Miljøinformasjonsutvalget har trukket fram de hensyn som er spesielt relevante som begrunnelse for å innskrenke retten til miljøinformasjon. Her gis en

kort oversikt. For øvrig vises til utvalgets egen framstilling i utredningen kapittel 4.2. Utvalgets forslag og departementets syn på innholdet i ny lovgivning omtales senere i kapitlet her.

Utvalget trekker fram behovet for *vern av forretningshemmeligheter* som grunnleggende for et fungerende næringsliv med utvikling av forretningsideer, markeder og virksomheter. Som utvalget påpeker, må dette hensynet også ivaretas i kommunikasjonen mellom private og offentlige myndigheter, hvor den private part kan være pålagt å framlegge dokumentasjon og andre opplysninger som inneholder forretningsmessig sensitive opplysninger. Hensynet til norske virksomheters *konkurranssevne* i forhold til utlandet er viktig i en globalisert økonomi. Norske virksomheters produkter konkurrerer i felles markeder, og det norske markedet er lite i verdenssammenheng. Beskyttelse av forretningshemmeligheter er derfor dels en faktor av betydning for norske virksomheters konkurransevne, dels er det viktig for den tilliten samarbeidspartnere i andre land og eksportører har til det norske markedet. På flere områder er det etablert felles internasjonale regler som forplikter norsk regelverk og praksis med hensyn til å holde opplysninger unntatt offentlighet, jf. kapittel 14.5 nedenfor. En litt annen kategori hensyn er *informasjonsformidlerens kostnads- og arbeidsbyrde*, som etter forholdene kan tilsi at det settes grenser for hvor mye som kan kreves av informanten. Ulike former for *tungtveiende, offentlige interesser* slik som rikets sikkerhet, forholdet til andre stater og lignende, er anerkjente grunnlag for å gjøre unntak fra offentlighet. Dette viser også Århuskonvensjonen til. Departementet anser at disse hensynene ikke kommer i noen annen stilling på dette området enn ellers. Når det gjelder miljøinformasjon spesielt, kan det være behov for å være restriktiv med visse typer miljøinformasjon fordi den *kan misbrukes til å skade nettopp det miljøet som opplysningene angår*, for eksempel leveområder til sjeldne arter som er etterstrebet av samlere. Endelig må hensynet til en *effektiv beslutningsprosess i offentlig saksbehandling* tillegges vekt her som på andre områder. Offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98)) anerkjenner også dette som et moment av betydning. Det må samtidig tas i betraktning at tilgang til informasjon og deltakelse ofte sikrer et bedre resultat og større aksept for den endelige beslutningen, og dette er også effektivitet.

14.3 Utgangspunkter etter gjeldende rett

Rettsstillingen har utviklet seg i retning av større åpenhet generelt, og spesielt på miljøinformasjonsrettens område som nevnt i kapittel 14.1.

Dette stiller strengere krav til hjemmel og begrunnelse for unntaket, og til at det ikke unntas mer informasjon enn det unntaksgrunnen tilsier. Spørsmål om unntak må vurderes konkret «idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring», slik Århuskonvensjonen formulerer det i artikkel 4 nr. 3 bokstav c. Århuskonvensjonens bestemmelser gjelder direkte det offentlige, men konvensjonen gir her uttrykk for prinsipper som på et generelt nivå må være retningsgivende for vurderingen uavhengig av hvem informanten er.

Prinsippene knyttet til miljøinformasjon betyr skjerpede krav til hvordan innsynsbegjæringen vurderes av det offentlige, og hvordan de alminnelige reglene anvendes. I stor grad trekker disse i samme retning som den gene-

relle utviklingen mot økt åpenhet i forvaltningen (jf. blant annet St.meld. nr. 32 (1997-98) (Offentlighetsmeldingen)). I forhold til miljøinformasjon i offentlig forvaltning betyr dette mer konkret at:

- Selv om tilfellet faller inn under en hjemmel i offentlighetsloven som gir *adgang* til å unnta opplysninger fra offentlighet, følger det av prinsippet om meroffentlighet og ulovfestet rett at man også må vurdere konkret om det er *reelt og saklig grunnlag* for å unnta opplysningene i det enkelte tilfelle.
- Det gjelder en utvidet plikt til å utvise *meroffentlighet* i saker om miljøinformasjon. Dette følger av Grunnloven § 110 b og internasjonale avtaler. I offentlighetsmeldingen blir det sagt på side 84: «Grunnlovsbestemmelsen medfører blant annet at et forvaltningsorgan plikter å utøve meroffentlighet ved spørsmål om innsyn i dokumenter som inneholder informasjon om miljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen.»
- Regler om *taushetsplikt* må anvendes konkret og slik at det ikke unntas mer enn strengt nødvendig ut fra de hensyn som skal ivaretas av taushetsplikten. Dette er blant annet en følge av at retten til miljøinformasjon er beskyttet på grunnlovs nivå og er tatt inn i internasjonale, rettslig bindende avtaler. Dessuten sies det i offentlighetsmeldingen at allmennhetens behov for miljøinformasjon vil være relevant ved tolkningen av bestemmelsene om taushetsplikt.
- Ved *skjønnsutøvelsen* i den enkelte sak må det blant annet tas hensyn til hvilke miljøopplysninger det er spørsmål om å unnta og allmennhetens behov for miljøinformasjon eller den allmenne interesse i offentliggjøring, jf. Århuskonvensjonen.

Spørsmål om tolkning og anvendelse av unntaksreglene i offentlighetsloven og forholdet til EUs miljøinformasjonsdirektiv mv. er vurdert av Sivilombudsmannen i to saker som ble klaget inn for ombudsmannen av Norges Naturvernforbund. Den første gjaldt klage over avslag på innsyn i Produktregisteret (Sivilombudsmannens årsmelding 1999 side 119 sak 1997-1220). Produktregisteret er et register utviklet til bruk for tilsynsmyndigheter som har oppgaver knyttet til bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i arbeidsmiljøet, i forhold til forurensning, akuttberedskap og helse. Naturvernforbundet ønsket en liste over alle produkter i registeret som inneholdt bestemte stoffer som var mistenkt for å ha hormonhermende effekter. Hormonhermende stoffer er ingen enhetlig gruppe og var ikke underlagt registreringsplikt etter dagjeldende regler, slik at stoffene bare var å finne i registeret dersom de var del av en kjemikalieblending som inneholdt registreringspliktig kjemikalie. Det var altså avhengig av andre omstendigheter om de aktuelle stoffene fantes i registeret. Her kom flere spørsmål på spissen, i og med at det var spørsmål etter informasjon som regelverket ikke hadde rukket å fange opp. Det dreide seg om alvorlige effekter hvor allmennheten har et rimelig krav på informasjon og kan ha et sterkt ønske om å ligge i forkant, kombinert med et høyt konfidensialitetsbehov for industrien for nettopp de samme opplysningene. Dette er ofte tilsetninger med høyt spesialiserte kjemiske funksjoner som nettopp gir visse produkter konkurransefortrinn i et marked hvor marginene er avgjørende. I den konkrete saken ble det ikke gitt innsyn fordi kravet både var for generelt formulert og for arbeidskrevende å oppfylle, i og med at stoffene ikke var registreringspliktige på selvstendig grunnlag, og derfor ikke registrert på noen systematisk og lett gjenfinnbar måte. Ombudsmannen vurderte likevel utførlig flere spørsmål han mente saken foranlediget. Om tolkningen av regler

om taushetsplikt ble det blant annet uttalt at Grunnloven § 110 b «forutsetter at bestemmelsen skal ha stor betydning ved tolkningen av gjeldende regler (jf. Innst. S. nr. 163 for 1991-92 side 6). Dette er forhold som må tas i betraktning ved praktisering av reglene om taushetsplikt».

Ombudsmannen uttalte seg også prinsipielt om bruk av unntak og forholdet til taushetsplikt i en innsynssak om kartlegging av nøkkelbiotoper i skogbruksplaner utarbeidet med støtte fra Landbruksdepartementet (Sivilombudsmannens årsmelding 2000 side 76 sak 2000-0208). Landbruksdepartementet hadde avslått innsyn med henvisning til en bestemmelse i forskriften om støtte til skogbruksplanlegging fra 22. april 1994 og med henvisning til at opplysningene er skogbrukerens private eiendom. Etter først å ha slått fast at forskriften ikke avgjorde spørsmålet om innsyn, men at det måtte avgjøres direkte etter reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven, la Sivilombudsmannen til grunn at det hadde skjedd en utvikling av rettsstillingen på dette området siden vedtakelsen av Grunnloven § 110 b og Norges tilslutning til internasjonale avtaler om miljøinformasjon. Ombudsmannen la til grunn at grunnlovsbestemmelsen utgjør et viktig moment ved tolkning av offentlighetsloven og forvaltningsloven generelt, og regler om taushetsplikt spesielt. Ved vurderingen av om taushetsplikt foreligger, viste Sivilombudsmannen til at det i tilknytning til samme type regler i EUs miljøinformasjonsdirektiv, er antatt at det ved tolkningen må tas hensyn til hvilke opplysninger det dreier seg om, for eksempel eventuelle miljøskadelige egenskaper ved kjemiske stoffer. Ombudsmannen mente at tilsvarende må gjelde når bestemmelser om taushetsplikt tolkes i lys av Grunnloven § 110 b annet ledd, jf. også Offentlighetsmeldingen, St.meld. nr. 32 (1997-98) side 84. Det ble understreket at forholdet til taushetsplikt måtte undersøkes konkret. Dersom man kommer til at det ikke foreligger taushetsplikt, må det i lys av grunnlovsbestemmelsen eller miljøinformasjonsdirektivet vurderes om det foreligger en plikt til å utvise meroffentlighet. Dette mente Ombudsmannen gjelder selv om opplysningene er gitt til det offentlige av private, og selv om departementet gjennom sin forskrift om støtteordningen hadde lagt til grunn at det skulle settes strenge grenser for innsyn. Ombudsmannen anbefalte at de nevnte synspunkter ble lagt til grunn i landbruksmyndighetenes framtidige praksis.

14.4 Anerkjente grunnlag for unntak i Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsdirektivet

Århuskonvensjonen, miljøinformasjonsdirektivet og det nye direktivforslaget anerkjenner en rekke grunnlag for å gjøre unntak fra retten til miljøinformasjon fra offentlige organer. Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 3 åpner for at en begjæring kan avslås hvis den offentlige myndigheten ikke har miljøinformasjonen, eller dersom begjæringen er åpenbart urimelig eller for generelt formulert. Det samme gjelder uferdig materiale eller offentlige myndigheters interne kommunikasjon i henhold til nasjonal lovgivning og praksis, «idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring», jf. artikkel 4 nr. 3 bokstav c.

Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 4 åpner for at en begjæring om miljøopplysninger kan avslås dersom offentliggjøringen vil ha negative konsekvenser for følgende interesser:

- den fortrolige karakter av offentlige myndigheters saksbehandling,
- internasjonale forbindelser, det nasjonale forsvar og den allmenne sikkerhet,
- rettspleien, rettferdig rettergang og offentlige myndigheters strafferettslige eller disiplinmessige granskning,
- fortrolig nærings- og industriinformasjon som har et legitimt økonomisk behov for vern,
- immaterielle rettigheter,
- personvern,
- tredjepart, som har gitt opplysningene frivillig og som ikke har samtykket til å gi ut opplysningene, og
- miljøet som informasjonen vedrører, for eksempel yngleplasser til sjeldne arter.

Miljøinformasjonsdirektivet og forslaget til nytt direktiv har i hovedtrekk samme regler som Århuskonvensjonen.

Det norske regelverket anerkjenner stort sett de samme grunnlagene for unntak. Når det gjelder unntak av hensyn til miljøet som informasjonen vedrører, er den relevante hjemmelen offentlighetsloven § 6 a. Denne bestemmelsen kan være for snever til fullt ut å hjemle de nødvendige unntak for opplysninger som kan brukes til å skade miljøet, jf. kapittel 14.11.2 nedenfor.

Når det gjelder forholdet til immaterielle rettigheter vises for øvrig til kapittel 9.2.

Århuskonvensjonen angir hvilke grunnlag som er legitime for å gjøre unntak, men forplikter ikke til å benytte alle disse grunnlagene, eller til å benytte dem fullt ut i alle tilfeller. Nasjonale regler eller praksis som tillater færre unntak og går lenger i åpenhet, er ikke i strid med konvensjonen. En nasjonal praksis som tillater flere og større unntak, kan derimot være det. Utvalget har vurdert de norske unntaksreglene i offentlighetsloven og mener de norske reglene ikke går for langt i å anerkjenne unntak, jf. utvalgets utredning side 148.

Derimot kan andre internasjonale instrumenter som Norge har tiltrådt, for eksempel EØS-avtalen, hjemle regler som forplikter oss til å holde en viss informasjon fortrolig, jf. kapittel 14.5. Slike forpliktelser gjelder ved siden av Århuskonvensjonen og kan derfor på selvstendig grunnlag forplikte norsk regelverk og praksis i retning av hemmelighold. Norsk rett vil altså være forpliktet av folkerettslige avtaler i begge retninger, både om rett til miljøinformasjon og om plikt til hemmelighold, jf. også det som er sagt under kapittel 14.5 om dette.

I tillegg til de ovennevnte grunnlagene for unntak gir Århuskonvensjonen visse retningslinjer for hvordan spørsmålene skal vurderes, som også forslag til nytt EU-direktiv følger opp. I tilknytning til konvensjonen gjelder det som en generell retningslinje at:

«Ovennevnte grunner for avslag skal tolkes på en restriktiv måte, idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring og om den ønskede informasjonen gjelder miljøutslipp»

jf. artikkel 4 nr. 4 siste ledd. I tilknytning til punktet om fortrolig næringslivs- eller industriinformasjon som er vernet mot innsyn etter nasjonal rett for å

beskytte en legitim økonomisk interesse, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav d, bestemmer konvensjonen at:

«Innenfor denne rammen skal informasjon om utslipp som er relevante for vern av miljøet offentliggjøres.»

EU-kommisjonen har foreslått en interesseavveiningsregel i direktivforlaget artikkel 4 nr. 2 annet ledd:

«In each case, the public interest served by the disclosure shall be weighed against the interest served by the refusal. Access to the requested information shall be granted if the public interest outweighs the latter interest.»

I Rådets omformulerte forslag foreskrives det at grunnlagene for avslag skal:

«be interpreted in a restrictive way taking into account for the particular case the public interest served by disclosure and whether the information requested relates to emissions into the environment.»

Slike uttrykkelige retningslinjer har vi lite av på dette området i norsk rett, og det er ikke norsk lovtradisjon å lovfeste denne typen retningslinjer. Men de er like fullt en sentral del av retten på dette området og er sterkt vektlagt av utvalget, og ligger til grunn for flere av utvalgets forslag til unntaksbestemmelser.

14.5 Folkerettslige forpliktelser om hemmelighold

I noen tilfeller er Norge som nevnt ovenfor i kapittel 14.4, forpliktet internasjonalt til hemmelighold av visse opplysninger. Dette stiller krav til at norsk lovgivning og praksis om unntak og taushetsplikt ikke strider mot disse forpliktelsene. Der taushetsplikten bygger på en folkerettslig forpliktelse, vil det være folkerettsbrudd dersom opplysningene som er underlagt taushetsplikt, likevel offentliggjøres.

Norge kan for eksempel være forpliktet til å innføre felles regelverk på grunn av direktiver eller forordninger som er del av EØS-avtalen. Konflikt mellom hensynet til åpenhet om miljøinformasjon og til hemmelighold kan oppstå for eksempel hvis det er tale om opplysninger som direkte eller indirekte kan avdekke produktsammensetninger. Norge har også på flere områder sluttet seg til internasjonale godkjenningssystemer og andre samarbeidsorganer, hvor det utveksles informasjon som forutsetter at de deltakende statene ikke offentliggjør informasjonen. Her nevnes noen eksempler på slike forpliktelser, men oversikten er ikke uttømmende. Det nærmere innholdet i noen av disse regelverkene, herunder tolkningen i lys av nye regler om miljøinformasjon i Europa, er ikke rettslig avklart i dag og vil fortsatt være gjenstand for utvikling i folkeretten. Folkerettslige avtaler gjelder side om side og må fortolkes i harmoni med hverandre. Innføringen av nye regler om miljøinformasjon vil derfor ha betydning for tolkning og anvendelse også av andre instrumenter som berører andre og til dels kryssende interesser.

WTO/TRIPs-avtalen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property) har en bestemmelse i artikkel 39 som pålegger nasjonale myndigheter å verne fortrolig informasjon.

På flere områder har EØS-regelverket konkrete bestemmelser om behandling av informasjon som kan være miljøinformasjon. På forbrukerområdet kan nevnes fortolkningen av EUs nye produksikkerhetsdirektiv (2001/95/EF). Et regelverksområde av stor betydning for miljøinformasjon om produkter er EUs omfattende kjemikalierregelverk som er så godt som totalharmonisert i EØS-området. Direktivene og forordningene er gjennomført i norsk rett ved forskrifter. Blant de som har bestemmelser om fortrolighet er forskrift av 1. juli 1996 om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer og forskrift av 4. mai 1995 om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer. Som vilkår for deltakelse i samarbeidsordningene for forhåndsvurdering av helse- og miljøfarlige kjemikalier innenfor EUs regelverk, krever EØS-avtalen at informasjon som utveksles innenfor ordningen, behandles konfidensielt og har samme grad av beskyttelse i EFTA-statene som i EU. Regelverket forvaltes i Norge av flere myndigheter med ansvar for henholdsvis arbeidsmiljø, helse og miljøvern. Regelverket inneholder også lister som positivt angir hvilke opplysninger som ikke skal være unntatt offentlighet.

Legemiddelsamarbeidet i Europa, hvor Norge deltar, medfører blant annet at norske myndigheter og fagorganer på et tidlig tidspunkt får tilgang til informasjon om nye legemidler og anledning til å komme med synspunkter før midlene eventuelt kommer på markedet. En del av denne informasjonen har relevans som miljøinformasjon, slik som søknader om markedsføringstillatelse for legemidler som inneholder genmodifiserte organismer. For EU administreres disse ordningene ved en sentral prosedyre som kan gi markedsføringstillatelse for hele EU. Vedtak fattes av EU-kommisjonen, men Norge er knyttet til ordningen og skal fatte samme vedtak for Norge innen 30 dager etter vedtaket i EU, jf. EØS-komiteens beslutning nr. 74/1999. Informasjon om søknaden sendes rutinemessig fra legemiddelkontoret i EU (EMEA) til norske legemiddelmyndigheter (Legemiddelverket) og miljøvernmyndigheter (Direktoratet for naturforvaltning i saker som berører genteknologiloven (lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer)), som gis anledning å uttale seg før det treffes vedtak. I disse prosessene er det som følge av EØS-avtalen en forutsetning at forretningshemmeligheter holdes unntatt offentlighet på linje med de krav som gjelder for legemiddelsamarbeidet i EU. Dette innebærer at helse- og miljøvernmyndighetene i samsvar med disse reglene kan være forpliktet til å nekte innsyn i dokumenter de har til behandling.

Et annet viktig politikkområde hvor behovet for fortrolighet kan komme i konflikt med hensynet til miljøinformasjon, er konkurransereguleringen og konkurransemyndighetenes tilsynsvirksomhet. Konkurransemyndighetene er underlagt taushetsplikt etter EØS-avtalen og tilhørende protokoller, og etter bestemmelser i forskriftene etter lov om konkurranseregler i EØS-avtalen av 27. november 1992. Det er også lagt begrensninger på bruk av taushetsbelagte opplysninger. Ansatte hos konkurransemyndighetene er underlagt reglene i EØS-avtalen artikkel 122 som pålegger tjenestemenn å ikke røpe opplysninger som etter sin art er å betrakte som tjenestehemmeligheter. Protokoll 23 artikkel 9 og protokoll 24 artikkel 9 samt forskrift av 4. desember 1992 nr. 996 om prosessuelle regler i EØS-avtalen mv. gir nærmere bestemmelser. Forskriftens kapittel 2 artikkel 20 som gjelder saker etter EØS-avtalen

§§ 53 og 54, forbyr at opplysninger som er innhentet, brukes til andre formål enn de er innhentet for, og bestemmelsen pålegger også en taushetsplikt for tjenestemenn som behandler saker etter disse reglene. Tilsvarende regler gjelder for saker om foretakssammenslutninger. Det er likeledes tatt inn taushetspliktregler i særbestemmelser som er gitt for enkelte sektorer. Miljøinformasjon kan være til stede i det materialet som innhentes i konkurransemyndighetenes arbeid. Retten til miljøinformasjon krysses her av de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, og vil blant annet sette grenser for hvorvidt konkurransemyndighetene kan fravike taushetsplikt etter en interesseavveining, jf. utvalgets forslag til § 14 og kapittel 14.12.2 nedenfor.

14.6 Utvalgets generelle vurderinger og forslag

Utvalget har drøftet spørsmål om unntak fra retten til miljøinformasjon i NOU 2001:2 del III, Rettslige begrensninger i retten til miljøopplysninger, kapittel 14 og 15. Størstedelen av utvalgets drøftelse, kapittel 14, omhandler i realiteten bare unntak fra rett til miljøinformasjon som finnes hos offentlige organer. For unntak i forhold til andre er det gjort en helt summarisk vurdering i kapittel 15.

Utvalget går ikke inn på noen realitetsdrøftelse av hvilken miljøinformasjon som bør eller ikke bør kunne unntas allmennheten, eller hvilke grunner som gjør det legitimt å gjøre unntak fra retten til miljøinformasjon og hvor langt unntakene bør rekke i lys av reelle hensyn. Utvalget stiller riktignok spørsmål ved om det kanskje ikke er behov for alle unntaksgrunnlagene i offentlighetsloven i forhold til miljøinformasjon. Som eksempel nevner utvalget adgangen til å unnta dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelsen av særlige rådgivere eller sakkyndige, jf. offentlighetsloven § 5 første ledd. Men utvalget mener at det vil være en omfattende oppgave å utarbeide selvstendige unntaksgrunner på en måte som sikrer allmennhetens rett til miljøopplysninger uten å komme i konflikt med andre viktige samfunnsinteresser. Utvalget har derfor ikke begitt seg inn på dette. Det vises i denne forbindelse også til at unntaksreglene i offentlighetsloven er under revisjon i Offentlighetslovutvalget, og utvalget mener at det derfor vil være lite hensiktsmessig av Miljøinformasjonsutvalget å gå inn i disse spørsmålene. Men utvalget viser til at tendensen generelt går i retning av å snevre inn unntakene i offentlighetsloven. Etter utvalgets vurdering går offentlighetslovens unntaksregler slik de er i dag ikke for langt i å godta unntak i forhold til de internasjonale reglene. Utvalgets forslag er på denne bakgrunn at miljøinformasjonsloven ikke skal ha egne regler om når det kan gjøres unntak, men at den gjør bruk av de generelle reglene i offentlighetsloven, jf. utvalgets forslag til § 13. Det skal bemerkes at dette innebærer en viss utvidelse i forhold til gjeldende rett, i og med at unntaksreglene i offentlighetsloven med dette grepet også gjøres gjeldende for den videre krets av virksomheter eller aktiviteter som miljøinformasjonsloven definerer som «offentlig organ», jf. § 5 første ledd, men som offentlighetsloven ellers ikke gjelder for. Det betyr at offentlighetslovens unntak med dette gjøres gjeldende for miljøinformasjon i private virksomheter som er under kontroll av eller tar oppdrag for det offentlige, jf. § 5 første ledd bokstav b og c.

Isteden foreslår utvalget mer utførlige regler om *vurderingsmåten og saksbehandlingen* ved spørsmål om unntak. Formålet med dette er å sikre at de relativt vide hjemlene for å gjøre unntak ikke blir tolket og anvendt for vidt. For det første foreslås fire «mekanismer» som mer detaljert enn offentlighetsloven beskriver de ulike stadiene i vurderingen som organet skal foreta, inkludert forholdet til taushetspliktbelagte opplysninger. Blant disse er to nyskapinger i forhold til gjeldende rett: En lovfestet interesseavveining som også åpner for at det skal være adgang til å sette til side taushetsplikt, og en lovfesting av at visse opplysninger alltid skal utgis. For det andre, og for å forebygge problemer ved at den nye regelen om interesseavveining kan gå for langt, foreslår utvalget egne regler om identifikasjon av forretningshemmeligheter og klagerett med oppsettende virkning for den opplysningene gjelder, se utvalgets forslag til §§ 21 og 22.

Utvalgets forslag til mekanismer om «innskrenkninger i unntaksadgangen» er:

1. Et lovfestet vilkår om at det skal foreligge et *reelt og saklig behov* for unntak (utvalgets forslag til § 13 bokstav a). Utvalget foreslår her å lovfeste den ulovfestede retningslinjen etter alminnelig forvaltningsrett som går ut på at et offentlig organ i den enkelte sak alltid først skal vurdere hvorvidt det foreligger reelt og saklig behov for å benytte en adgang til å gjøre unntak, før man vurderer om det finnes rettslig adgang til det. I gjeldende instruks for forvaltningen er dette anbefalt av pedagogiske grunner for å sikre at forvaltningen konkret vurderer om det i den enkelte sak reelt sett er behov for å gjøre unntak i utgangspunktet. Forskjellen er at utvalgets forslag gjør retningslinjen til et bindende, lovfestet vilkår for å kunne gjøre unntak.
2. Et lovfestet krav om *interesseavveining* (utvalgets forslag til § 14). Utvalget foreslår å lovfeste at det skal foretas en interesseavveining hvor hensynet til allmennhetens interesse i offentliggjøring og opplysningenes karakter veies mot behovet for å nekte å gi ut opplysningene.
3. Opplysninger av *en viss art* skal alltid utleveres (utvalgets forslag til § 15). Utvalget foreslår at enkelte opplysninger som er særlig viktige alltid skal utleveres. Etter utvalgets mening er dette opplysninger om helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning, produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper, forholdsregler for å hindre slik skade, og ulovlige inngrep i eller skader på miljøet. Et *mindretall* i utvalget, medlemmene Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth, foreslår at bestemmelsene om hvilke miljøopplysninger som aldri kan nektes utlevert, for så vidt gjelder produkter, tas inn som en ny § 11 a i produktkontrollloven.
4. De *delene* av miljøinformasjonen som ikke er unntatt, skal utleveres (utvalgets forslag til § 16). Utvalget mener denne bestemmelsen særlig vil være nødvendig for å sikre at unntaket i offentlighetsloven for interne opplysninger ikke blir praktisert for vidt.

For krav om miljøinformasjon fra *virksomhet* er det foreslått å lovfeste på hvilke grunnlag et krav kan avslås, men her stilles ingen ytterligere krav til vurderingsmåten eller andre regler, jf. utvalgets forslag til § 7 annet ledd. Bestemmelsen i utvalgets forslag til § 15 om opplysninger som alltid skal kunne utgis, skal gjelde også her. Utvalget foreslår at virksomhet skal ha adgang til å avslå et krav hvis det er

- for generelt formulert,

- åpenbart urimelig,
- av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningen, eller
- nødvendig med beskyttelse for å beskytte miljøet.

14.7 Høringsinstansenes syn

Mange har kommentarer til spørsmålene om unntak. Samlet sett avspeiler høringsuttalelsene de hovedsyn som brytes i spørsmål om rekkevidden av unntak, særlig spørsmålet om beskyttelse av forretningshemmeligheter og andre opplysninger av konkurransemessig betydning. *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler:

«Utvalget erkjenner at hensynet til vern av forretningshemmeligheter må begrense adgangen til informasjon. Dette er godt beskrevet i kap. 4.2.2 og 14.2.1. Flertallet har ikke fullt ut tatt konsekvensen av sin egen situasjonsbeskrivelse.

Tillit til at forretningshemmeligheter kan hemmeligholdes er en grunnsten i samarbeidsforholdet både mellom forretningsforbindelser og mellom næringslivet og miljøvernforvaltningen. Et svekket vern av forretningshemmeligheter i forhold til virksomheter i konkurrentland, kan redusere avkastning på investeringer i teknologi, hindre nyskaping og produktutvikling i Norge og gjøre norske bedrifter mindre attraktive som samarbeidspartnere i en globalisert økonomi. Det vil derfor være en svært skadelig uthuling av vernet av forretningshemmeligheter når flertallet i lovutvalget foreslår at de allmenne hensyn skal tillegges stor vekt i interesseavveiningen og mener at norsk næringsliv må kunne leve med at vernet av forretningshemmeligheter svekkes, bare det ikke er av vesentlig betydning for konkurranseevnen. En slik uthuling av vernet av forretningshemmeligheter vil svekke næringslivets konkurranseevne, og NHO viser til mindretallets særmerknad i kap. 14.2.1.»

«Lovutvalget vier, i motsetning til konvensjonen og direktivet, spesielt sterk oppmerksomhet på informasjon om produkter. Dette er også det feltet hvor sikring av forretningshemmeligheter er viktigst. Norge har etablert store produktdatabanker. Bedriftene må til enhver tid ha tillit til de forskjellige produktregistre for å gi informasjon til disse, slik at registrene blir pålitelige. Lovforslaget undergraver den tillit bedriftene trenger for å kunne være sikre på at ikke drifts- og forretningshemmeligheter blir gjort kjent. PK-loven inneholder på sin side en presis angivelse av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt.»

«Oppsummert vil NHO derfor sterkt advare mot lovutvalgets flertallsforslag som vil medføre en alvorlig svekkelse av norske bedrifters mulighet til å verne om sine forretningshemmeligheter.»

Prosessindustriens Landsforening uttaler:

«Utvalget erkjenner at næringslivets legitime krav på vern av forretningshemmeligheter fortsatt vil måtte begrense allmennhetens adgang til informasjon og at dette særlig gjelder produktsammensetninger. Men i forsøket på å avklare avveiningen mellom bedriftens konfidensialitetsbehov og allmenne hensyn, uttaler flertallet at de allmenne hensyn skal tillegges stor vekt. Flertallet peker på at norsk næringsliv må kunne leve med at vernet av forretningshemmeligheter svekkes, bare det ikke er av vesentlig betydning for konkurranseevnen. PIL støtter derimot mindretallet i utvalget som ut-

taler at vernet av bedriftshemmeligheter i Norge må være minst like godt som tilsvarende vern i andre land.»

«Vernet av bedriftshemmeligheter kan være en avgjørende rammebetingelse for bedriftenes evne og vilje til å investere i produkt- og teknologiutvikling i Norge. Globaliseringen av økonomien medfører dessuten at teknologi- og produktutvikling ofte skjer i strategiske allianser mellom leddene i foredlingskjeden. Utenlandske bedrifters vilje til å inngå i slike allianser med norske bedrifter, vil være betinget av at forretningshemmeligheter de deler med norske bedrifter vil ha samme vern mot konkurrenters innsyn som i andre land. For prosessindustrien gjelder dette blant annet katalysator teknologi og additiver.»

Andre høringsinstanser, slik som *Miljøstiftelsen Bellona* og *Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening* finner at unntaksbestemmelsene som gjelder konkurransemessige hensyn er for omfattende og skjønnsmessige. *Bellona* uttaler at:

«Bellona er innforstått med at det undertiden kan være gode grunner for å unnta informasjon fra offentligheten. Dersom det er tale om miljøinformasjon bør likevel utgangspunktet være at det skal svært mye til for å forsvare unntak fra innsynsretten.»

Og videre:

«Hensynet til informasjonsformidlerens arbeidsbyrde som argument for å begrense innsynsretten kan derimot slik Bellona ser det, bare tillegges begrenset vekt. (...) Slik Bellona ser det, har en del av svakhetene ved dagens lovgivning sammenheng med at det i for stor grad er opp til forvaltningens skjønn å avgjøre om informasjon skal unntas fra offentlighet eller ikke. (...) Lovutvalget synes i NOU 2001:2 å ha erkjent dette. Ifølge utkastets § 15 skal informasjon om helseskadelig eller miljøforstyrrende forurensning av miljøet, og om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper alltid utleveres.»

Og om § 14:

«På papiret er det en klar utvidelse av innsynsretten at det åpnes for at også opplysninger som det er et reelt og saklig behov for å unnta offentlighet og som er undergitt lovbestemt taushetsplikt kan offentliggjøres. Det vil imidlertid være de organene som sitter på informasjonen som foretar interesseavveiningen, og det skal trolig atskillig til for at de i et konkret tilfelle lar hensynet til miljøet gå foran det reelle og saklige behovet for å unnta opplysningene. Ikke minst vil dette gjelde dersom opplysningene er underlagt lovbestemt taushetsplikt.»

Videre til § 15:

«Slik Bellona ser det, bør det derfor uansett vurderes å utvide listen i § 15 over opplysninger som alltid skal utleveres. At en slik «liste» lovfestes er uten tvil et steg i riktig retning, men det kan spørres om steget er tilstrekkelig langt. Et virkemiddel for å bøte på det kan være å innta flere typer av opplysninger i § 15 og eventuelt også foreta visse presiseringer av ordlyden i § 15 slik at mindre overlates til de enkelte forvaltningsorganenes skjønn.»

Til unntakene i § 7 annet ledd uttales:

«Slik bestemmelsen er formulert synes den imidlertid å gi virksomhetene en for vid skjønnsmargin med hensyn til å avgjøre hvilke opplysninger det er av konkurransemessig betydning å beskytte. I praksis vil det nærmest være helt opp til vedkommende aktør selv å avgjøre om den etterspurte informasjonen bør hemmeligholdes ut fra konkurransemessige hensyn eller ikke, noe som gir klare muligheter for misbruk.

I kommentarene til denne delen av lovtkastet framholdes det riktignok at forutsetningen for å anvende unntaket er at virksomheten lider et konkret tap ved å utlevere opplysningene, og at negativ publisitet som følge av at opplysningene blir kjent, ikke har relevans i denne forbindelse. Det er dermed i første rekke virksomhetens forretningshemmeligheter det tas sikte på å beskytte. Dette kunne imidlertid ha kommet tydeligere fram i lovteksten. Man må regne med at de private aktørene § 7, 2. ledd vil gjelde for sjelden vil slå opp forarbeidene for å avklare bestemmelsens rekkevidde.

Derfor bør § 7, 2. ledd suppleres med formuleringer som presiserer at dette er en regel med begrenset rekkevidde, og at det ikke er adgang til å vektlegge frykt for tap som følge av negativ publisitet. Videre bør det gå klarere fram av lovteksten at det bare er de forretningshemmelighetene det har reell betydning for virksomheten å hemmelige, som kan unntas. Dersom noen for eksempel ber om oppskriften på eller blandingsforholdet mellom ulike substanser i et tetningsmiddel vil det naturligvis være adgang til å avslå en slik anmodning. En forespørsel om middelet inneholder giftige stoffer og i så fall hvilke, vil derimot ikke kunne unntas. Vi er innforstått med at den konkrete utformingen av en slik regel kan by på problemer, men ettersom det neppe vil være noen tvil om at virksomhetene vil føle seg mer bundet av formuleringer inntatt i selve lovteksten, enn av merknadene i forarbeidene, bør dette likevel etterstrebes. Et alternativ kan kanskje også være å åpne for at det kan gis nærmere forskrifter om rekkevidden og praktiseringen av unntaksbestemmelsen.»

Forbrukerrådet uttaler mer generelt i forbindelse med sitt syn på produktinformasjon:

«Når det gjelder produkter er vi overbevist om at økt åpenhet bidrar til mer like konkurransevilkår i mye større grad enn å virke konkurransevridende. Virksomheter som har mer kunnskap og tar hensyn vil få konkurransemessig uttelling for den tilleggsverdien deres produkter vil ha (som forbrukere kan kjøpe med bedre samvittighet), mens det blir vanskeligere for virksomheter som ikke tar slike hensyn å skjule dette.»

Forbrukerrådet støtter flertallets forslag til § 15.

Norges Naturvernforbund uttaler:

«Naturvernforbundet kan se at det kan være behov for begrensninger, men vil likevel minne om at slike begrensninger ofte benyttes av den som kreves for informasjon til å avslå krav. Henvisninger til «forretningshemmeligheter», «personvern» og fare for ødeleggelse av naturforekomster blir benyttet som vikarierende argument for å unngå miljøbevegelsens og allmennhetens innsyn i viktige saker. Tvilen kommer i disse tilfellene ikke naturen og deres forkjempere til gode, men de som har økonomisk egeninteresse av utnyttelsen av naturen. Det er derfor viktig at det innføres klarere regler og etableres et uhildet organ til å vurdere klagesaker.»

Videre er *Norges Naturvernforbund* opptatt av at det er en fare for at unntak av hensyn til fare for ødeleggelse av natur eller miljø kan bli benyttet i for stor grad for å unngå å gi informasjon innen de «areelle næringene»:

«En slik nektelseshjemmel må begrenses til særlig sårbare viltbiotoper (f.eks. reir til truede arter), spillplasser, forekomster av truede planter og rødlistearter som kan få svekket sin status som følge av kommersielle interesser. Informasjon om spesielt verdifulle områder i naturen, såkalte nøkkelbiotoper, med deres beliggenhet, naturtilstand og verdier må være offentlig tilgjengelig med de unntak som er nevnt over.»

Flere uttaler seg om utvalgets forslag om lovfestet interesseavveining med adgang til å tilsidesette taushetsplikt, deriblant *Olje- og energidepartementet*:

«OED støtter utvalget når det foreslår at det ved vurderingen av om miljøopplysninger skal nektes utlevert i medhold av unntaksreglene, skal foretas en interesseavveining. Departementet ser det imidlertid som betenkelig at det enkelte organ skal kunne sette seg utover lovbestemt taushetsplikt etter eget skjønn basert på en interesseavveining. Det anses imidlertid positivt at dersom en slik regel blir vedtatt skal den de taushetsbelagte opplysningene gjelder, få opplysningene til uttalelse før opplysningene frigis.»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler til avveiningsregelen:

«Når det foreslås en såpass oppsiktsvekkende regel som det offentlige adgang til å se bort fra regler om taushetsplikt, mener *Nærings- og handelsdepartementet* at det i forarbeidene bør gis enda klarere retningslinjer for vurderingen som skal ligge til grunn for denne adgangen, enn det som fremgår av de generelle og spesielle merknadene i NOU 2001:2. Av hensyn til forvaltningen som skal praktisere regelen er det viktig å legge til rette for at den kan praktiseres på en mest mulig enkel og ensartet måte. Dette er også viktig for å sikre næringslivets behov for forutsigbarhet, særlig fordi en så skjønnsmessig regel som forslaget § 14 vil kunne virke inngripende for næringsdrivende som plikter å innrapportere taushetsbelagte opplysninger til det offentlige.

Departementet vil også peke på at mange offentlige organer mottar taushetsbelagt informasjon fra industrien fordi bedriftene vet at informasjonen vil bli behandlet konfidensielt. En så vidtgående regel om utvidet innsynsrett som forslaget § 17, vil kunne få som konsekvens at bedrifter blir mer tilbakeholdne med den informasjonen de sender til offentlige organer. Det er viktig å være oppmerksom på at bestemmelsen slik i noen grad vil kunne komme til å virke mot sin hensikt.

På denne bakgrunn foreslår *Nærings- og handelsdepartementet* at avveiningsregelen endres slik at det kreves klarere interesseovervekt til fordel for miljø- og samfunnsmessige interesser for å utlevere opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.»

Søndre Land kommune uttaler:

«Bestemmelsen om at det offentlige organet skal veie de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere opplysningene, mot de interessene som ivaretas ved et avslag forutsetter en kunnskap om komplekse saksområder som kan være ressurskrevende for kommunale myndigheter å inneha eller anskaffe. § 21 gir riktignok offentlige organer adgang til å kreve at den opplysningene gjelder, peker ut hvilke opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å

hemmeligholde, og gir en begrunnelse for det, men organet må like fullt ta avgjørelser i komplekse saksfelt.»

Fra *Justisdepartementets* uttalelse siteres:

«Justisdepartementet er som utgangspunkt enig i at personvernhen-syn ikke bør kunne gi grunnlag for unntak fra retten til miljøopplysninger. Vi legger her bl.a. vekt på at miljøopplysninger i høyden indirekte vil si noe om en bestemt person. Dette gjelder også for opplysninger om skader på naturmiljøet som åpenbart må skyldes straffbare handlinger og om ulovlige naturinngrep, jf. her også Grunnloven § 110 b annet ledd.»

«Utk. § 14 synes å åpne for at det må gis innsyn også der opplysningen er underlagt konvensjonsbestemt taushetsplikt (som er gjennomført i norsk lov). Dette kan i så fall innebære konvensjonsbrudd. Etter justisdepartementets oppfatning bør det klarlegges nærmere hva det finnes av slike konvensjonsforpliktelser som kan ha betydning i forhold til innsynskrav etter miljøopplysningsloven.»

Statens forurensningstilsyn peker på spørsmål knyttet til nye oppdagelser eller mistenkte effekter:

«Retten til å kreve opplysninger om produkters egenskaper vil ofte følges av en forespørsel om hvilke komponenter det er som bidrar til de omtalte helse- og/eller miljøskadelige egenskapene ved produktet. Der hvor produktet allerede er omfattet av regelverk som gir plikt til allmenn brukerinformasjon (merkepliktige kjemiske produkter) skal de fleste relevante opplysninger allerede være gitt, ved advarselsmerking på etikett, og HMS-datablad. Det som har vært og vil bli det problematiske området, er der hvor det offentlige besitter opplysninger utover disse, f.eks. via Produktregisteret eller på annen måte. Det er vanskelig å gi konkrete svar/vurderinger på mulige «farlige» egenskaper/effekter som fortsatt er på utredningsplan og som ikke er myndighetsvalidert, særlig når dette er knyttet til spesifikke «fortrolige» opplysninger og komponenter.»

Olje- og energidepartementet er skeptisk til utvalgets terminologi:

«Utvalget foreslår at det kan gis unntak for opplysninger som det er nødvendig å beskytte av «konkurransemessig betydning». OED etterlyser en nærmere begrunnelse for unntaket, herunder en redegjørelse for hvorfor man har valgt denne formuleringen i stedet for den mer kjente «forretnings- eller driftshemmelighet.»

14.8 Departementets samlede vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets hovedgrep hvor selve grunnlaget for unntak hviler på de generelle unntakene i offentlighetsloven, samtidig som det innføres visse «mekanismer» for å motvirke at unntaksadgangen i miljøinformasjonsloven blir tolket for vidt. På den ene side hadde det vært ønskelig om utvalget i større grad hadde foretatt en realitetsdrøftelse av behovet for å videreføre offentlighetslovens unntaksregler i miljøinformasjonsloven. På den annen side er departementet enig i at det er vanskelig å utforme særskilte unntaksregler i lovteksten som er tilstrekkelig presise og samtidig fleksible, og at det kan være særlig vanskelig i denne fasen av rettsutviklingen. Miljøinformasjonsloven må anses som et første skritt. I lys av de tolkningsprinsippene som

er angitt innledningsvis, og de mekanismene utvalget har foreslått for vurderingen og saksbehandlingen, ser departementet imidlertid gode muligheter for at praksis under miljøinformasjonsloven vil utvikle retten på dette området i tråd med intensjonene bak loven og over tid gi fastere retningslinjer.

På denne bakgrunn er det litt vanskelig å forstå utvalget som har veket tilbake for mer reelle vurderinger, men samtidig mener at det finnes opplysninger som danner kjerneområdet for retten til miljøopplysninger, og som dessuten finner at det ikke er problemer forbundet med å gi dette ut (side 151-152 i innstillingen). Utvalget viser flere steder til at for eksempel informasjon om forurensende utslipp eller virkninger av helse- og miljøfarlige kjemikalier i stor grad allerede er tilgjengelig informasjon for allmennheten. Departementet er enig i at de eksemplene utvalget her nevner - på dette generalitetsnivå - ikke vil være problematiske å utgi.

Det er imidlertid departementets erfaring gjennom flere konkrete saker at det finnes situasjoner hvor det foreligger sterke grunner for å gi ut opplysninger, og hvor det dreier seg om miljøinformasjon som har karakter av å være kjerneinformasjon, men hvor frigivelse av opplysninger kommer i konflikt med tungtveiende mothensyn. Dette har særlig vist seg i spørsmål som vedrører sammensetningen av ulike typer kjemiske produkter. Ideelt sett burde all informasjon om innhold i produkter som er relevante ut fra et helse- og miljøperspektiv vært fritt tilgjengelig. Men andre hensyn, slik som hensynet til forretningshemmeligheter, må føre til en beskjæring i informasjonsretten. Dette kommer særlig på spissen der hensynet til informasjon om særlig farlige komponenter i produkter og hensynet til forretningshemmeligheter står mot hverandre. De dilemmaene som kan oppstå ble belyst blant annet gjennom saken om innsyn i Produktregisteret som er nevnt tidligere, jf. kapittel 14.3, og som også skapte offentlig debatt. Tilsvarende spørsmål vil også kunne oppstå vedrørende produkter som foreligger hos offentlige organer som ledd i deres saksbehandling, for eksempel i forbindelse med utstedelse av tillatelse til forurensning.

Det norske produktregisteret inneholder informasjon som dels er offentlig, dels forretningshemmeligheter. Registeret har opplysninger om hele sammensetningen av kjemiske produkter som er registreringspliktige. I debatten har det blant annet blitt reist krav om å «åpne» Produktregisteret og frigi også den informasjonen som er taushetspliktbelagt. Når det gjelder kjemikalier, må Norge her følge internasjonale forpliktelser som krever beskyttelse av forretningshemmeligheter som del av det totalharmoniserte regelverket om kjemikalier innen EU. Skulle Norge ha en praksis som bryter med internasjonalt forpliktende avtaler, ville det være i strid med EØS-avtalen. Samme hensyn må tas på andre områder hvor taushetsplikt bygger på folkerettslige forpliktelser, slik som i legemiddelsamarbeidet og konkurransesamarbeidet i Europa, jf. kapittel 14.5.

Mulighet for innsyn i alle opplysninger i Produktregisteret ville også underminere det grunnlag man har bygd opp og som medfører at man i dag får registrert fullstendige opplysninger om kjemiske produkter, også fra utenlandske produsenter. De nordiske produktregistrene er unike i europeisk sammenheng og en viktig kunnskapsbase som brukes flittig i overvåknings-, kontroll- og reguleringsøyemed. Registerinformasjonen brukes også som et

viktig innspill til europeisk regulering, og etterspørres regelmessig i det europeiske reguleringsarbeidet i regi av EU-kommisjonen.

Kunnskap om importerte kjemikalier er meget viktig for å kunne ha et helhetlig bilde av bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i Norge, som har stor import og liten egen produksjon av kjemikalier. For mange utenlandske produsenter ville det koste lite å trekke seg fra det norske markedet, som er lite i internasjonal målestokk. Det ville kunne gå ut over samfunnsfunksjoner og næringsliv som er avhengige av import av kjemikalier.

Skulle man ha et fullt ut åpent produktregister, ville det derfor måtte inneholde mindre informasjon enn det gjør i dag. Skil registeret inneholde forretningshemmeligheter, må disse også beskyttes. Uansett hva man her velger, vil resultatet ikke bli mer informasjon til allmennheten. Slik det er i dag må man enten akseptere at myndighetene vet mer enn allmennheten om en del farlige kjemikalier, eller lage åpne systemer hvor alle får vite like mye, men med den konsekvens at myndighetene vil få mindre informasjon enn i dag. Produktregisteret, som er bygget opp som et redskap for myndighetskontroll, vil i så tilfelle bli mindre egnet som redskap for å føre kontroll med kjemikaliebruken i Norge. Dette får betydning for det arbeidet de offentlige tilsynsmyndighetene gjør med å forebygge alvorlig forurensning og helseskade som følge av kjemikaliebruk. Blant annet utfører Arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn en utstrakt kontroll med kjemikaliebruk på arbeidsplassene og hos produsenter, importører, omsetningsledd og brukere.

Departementet vil også legge til at uansett diskusjonen om Produktregisterets omfang og innretning, er offentlige myndigheter i enkeltsaker og en rekke andre sammenhenger avhengige av å få tilgang til alle de opplysningene som er nødvendige, også forretningshemmeligheter, for å avgjøre spørsmål om tillatelser og løse andre lovpålagte oppgaver. Departementet ser ikke i dag noen mulighet for at all informasjon om farlige komponenter i produkter uten videre kan være åpen uten at det ville være i strid med internasjonale forpliktelser, gå ut over næringsliv eller svekke grunnlaget for myndighetenes kjemikaliekontroll. På andre produktområder gjelder andre tungtveiende samfunnshensyn, jf. for eksempel de som er nevnt i kapittel 14.5. Norges deltakelse i internasjonalt samarbeid om legemidler gir norske fagfolk førstehåndskjennskap til legemidler og mulighet til å øve innflytelse på beslutninger om markedsføring før produktene kommer på markedet. Et annet eksempel er konkurransesamarbeidet i Europa som gir mer effektiv kontroll og håndheving med konkurransesvilkårene. Betingelsen om fortrolighet om den informasjonen man der får tilgang til, er en absolutt forutsetning for deltakelse i disse samarbeidene. Utover de områder hvor det gjelder konkrete forpliktelser om taushetsplikt, må det også legges til grunn at det norske markedet ikke kan betraktes isolert, og at norske virksomheter i stor grad konkurrerer på et felles europeisk eller globalt marked.

Det hører med i dette bildet at informasjon om de farligste komponentene i kjemiske produkter er offentlig når komponentene er regulert i henhold til forskrifter om klassifisering og merking. Slik informasjon kan ikke unntas offentlighet, og en del av denne informasjonen framgår også av merking og dokumentasjon som følger produktet. Parallelt med dette pågår i Norge arbeid med å øke tilgjengeligheten til disse opplysningene. Myndighetene gir

høy prioritet til arbeidet med å videreutvikle klassifisering og merkesystemene og derved utvide området for offentlig informasjon. Dette er et kontinuerlig arbeid innenfor det europeiske systemet. Men det at systemene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp nye eller mistenkte effekter, eller det ikke oppnås enighet på europeisk nivå om behovet og formen for regulering, er et særskilt problem. Det vises også til omtalen i kapittel 13. Et annet forhold er hvordan informasjon blir formidlet, og om den er tilstrekkelig anvendelig for de den angår, slik at informasjonen kan legges til grunn for valg mellom ulike produkter. Dette har utvalget ikke drøftet, jf. også omtalen i kapittel 13.

Departementet mener at noe av det viktigste i praksis omkring unntak og taushetsplikt er å sikre at det ikke unntas mer informasjon enn nødvendig for å sikre forretningsmessige eller andre hensyn som begrunner taushetsplikt. I forhold til forretningshemmeligheter er det svært viktig at det blir klart hva som er reelle forretningshemmeligheter, og at unntaket mest mulig isoleres til denne informasjonen. Dette kan i mange tilfeller være vanskelig og er kanskje en av de viktigste utfordringene både for næringsliv og forvaltning. Klagesaken fra Miljøstiftelsen Bellona (Bellona) om komponenter i avisningsvæsker brukt på Oslo Lufthavn Gardermoen er illustrerende både for hvor viktig dette er, men også for hvor krevende det kan være å finne ut av. I den aktuelle saken hadde Bellona bedt om innsyn i dokumenter som inneholdt opplysninger om tilsetningsstoffer som ble brukt i de avisningsvæskene for fly og rullebane som ble brukt på flyplassen. Dette ble avslått av Statens forurensningstilsyn (SFT) fordi dette var bedriftshemmeligheter som etter det SFT hadde fått opplyst, ville medføre betydelige tap for produsenten dersom denne informasjonen ble tilgjengelig for konkurrenter. Den største produsenten hadde tilnærmet faktisk monopol på levering av avisningsvæsker i Europa og en betydelig andel på globalt nivå. Det var kun noen få produsenter som konkurrerte om leveranser til det norske markedet. Avisningsvæskene består for det meste av lett nedbrytbar glykol, men forskjellen i produktegenskaper utgjøres gjennom tilsats av svært små mengder kjemiske komponenter. Det er disse som kan ha miljøskadelige egenskaper. Samtidig er forskjellen i tilsetningsstoffer det som er utslagsgivende for forskjeller i kvalitet og som kan gi konkurransefortrinn. På forespørsel fra Miljøverndepartementet i forbindelse med klagesaksbehandlingen i departementet gjorde SFT en fornyet vurdering av forholdet til taushetsplikt. Formålet var å få mer klarhet i om alle de opplysningene det var aktuelt å unnta, virkelig var reelle forretningshemmeligheter, eller var allment kjent hos produsentene og i bransjen. SFT satte i gang et omfattende litteratursøk og et intensivt arbeid som innbefattet korrespondanse med produsenten, kontakter med andre i bransjen, møter med eksperter mv. Dette pågikk mellom to og tre uker og involverte flere saksbehandlere i SFT. Det man til slutt kom fram til, var at bare to av de kjemiske opplysningene i dokumentene var å anse som reelle forretningshemmeligheter, og dokumentene ble offentliggjort med to strykninger.

Det må i denne forbindelse blant annet legges vekt på hvilke miljøopplysninger det dreier seg om å unnta, jf. uttalelser fra Sivilombudsmannen i denne retning, jf. også kapittel 14.11.5.3. Utvalgets forslag om at visse typer miljøinformasjon alltid skal være åpen, er også en indikasjon på at det er situasjoner

hvor hensynet til allmennhetens informasjonsbehov i lys av opplysningenes innhold veier svært tungt.

Med bakgrunn i den kompleksitet som særlig gjør seg gjeldende på produktområdet, hvor hensyn både til miljøinformasjon og forretningshemmeligheter står særlig sterkt, og det i tillegg gjelder en rekke konkrete, internasjonale forpliktelser om taushetsplikt, har departementet ikke funnet fullt ut å kunne videreføre utvalgets forslag til regler om unntak. Det er derfor foreslått en noe annen løsning innenfor produktkontrollovens virkeområde. Departementet har valgt å la nåværende regel i produktkontrollen § 11 regulere retten til innsyn i taushetsbelagte opplysninger vedrørende produkter som omfattes av produktkontrollen. Paragraf 11 annet ledd gir adgang til å gi ut taushetsbelagte opplysninger om «produkts virkning som nevnt i § 1 og om nødvendig en forklaring av årsaken til denne». Regelen i miljøinformasjonsloven om at taushetsplikten kan settes til side etter en avveining mot miljø- og samfunnsmessige interesser, er ikke gjort gjeldende for de produktene som omfattes av produktkontrollen. Det er videre tilføyd nye ledd til produktkontrollen § 11, i tråd med utvalgets forslag til § 21 og 22 om identifikasjon av forretningshemmeligheter og uttale- og klagerett, se kapittel 14.13 og 14.14 nedenfor. Dette inngår i den samlede løsningen med nye regler i produktkontrollen, som det er redegjort for i kapittel 13.

Når det gjelder de *mekanismene* utvalget har foreslått som uttrykk for sitt ønske om å stramme inn unntaksadgangen, slutter departementet seg i hovedsak til forslagene, se omtalen nedenfor.

For øvrig mener departementet at loven bør skille mellom avvisning og unntak. Dette har ingen realitetsbetydning i forhold til utvalgets forslag, men får fram at innsynskravet i noen tilfeller kan nektes behandlet på et mer formelt grunnlag og uten realitetsbehandling (avvises). Både avvisning og avslag kan påklages, jf. kapittel 16 om klage.

I de følgende avsnittene redegjøres det for lovens regler om avvisning og unntak, samt reglene om behandling av unntak.

14.9 Avvisning

Med avvisning menes tilfeller hvor innsynskravet ikke besvares, med henvisning til et mer formelt grunnlag, og uten realitetsbehandling. Grunnlagene for avvisning er de samme for offentlige organer og for private og er tatt inn i tilknytning til hovedreglene om rett til miljøinformasjon, jf. §§ 10 tredje ledd og 16 tredje ledd, og §§ 9 annet ledd og 10 fjerde ledd i produktkontrollen. Krav om miljøinformasjon som enten er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder, kan avvises.

Den første avvisningsgrunnen er nevnt i Århuskonvensjonen, jf. artikkel 4 nr. 3 bokstav b. Med dette er det adgang til å avvise krav som er svært brede og generelle og som vil være urimelig omfattende å besvare eller som nærmest kan være en utredning i seg selv. Det er informantens arbeidsbyrde som i første rekke her setter grenser. Men dette er ikke noe individualiseringskrav. Innsyn etter offentlighetsloven er betinget av at man kan identifisere en «bestemt sak». Dette individualiseringskravet setter visse grenser for krav som er for generelle eller uidentifiserbare etter offentlighetsloven. Etter miljø-

informasjonsloven skal det ikke gjelde noe krav til at den som spør kan identifisere en «bestemt sak». Det er den som får kravet, som må finne fram til den informasjonen det gjelder. Det innebærer at det av og til må hentes informasjon fra flere kilder. Det er heller ikke adgang til å be om begrunnelse fra den som ber om miljøinformasjon. Dette tatt i betraktning skal det derfor en del til før kravet kan avvises med henvisning til at det er for generelt formulert. Det må være tilfelle hvor kravet pålegger informanten en urimelig arbeidsinnsats eller byrde. På dette punkt må det kunne kreves noe mer av offentlige organer enn av private, og av større virksomheter enn av mindre.

Det andre grunnlaget gir adgang til å avskjære diffust formulerte krav eller spørsmål som ikke er formulert på en måte som med rimelighet kan forstås av den som blir spurt. Her er det gjort en viss forskjell på offentlige organer og virksomhet. Offentlige organer har en veiledningsplikt som i de fleste tilfellene nok vil bidra til å oppklare spørsmålet slik at det kan besvares, jf. § 10 tredje ledd og § 9 annet ledd i produktkontrollloven, som svarer til utvalgets forslag til § 17 siste ledd.

14.10 Unntaksgrunnlagene

Departementet har i all hovedsak beholdt elementene i utvalgets forslag, men har redigert lovteksten noe annerledes med sikte på forenkling og bedre samsvare mellom unntaksgrunnlagene i henholdsvis miljøinformasjonsloven kapittel 3 og ny § 9 i produktkontrollloven, og i miljøinformasjonsloven kapittel 4 og ny § 10 i produktkontrollloven. Det har vært en målsetting at de samme unntaksgrunnlagene skal gjelde med mindre det er gode grunner for å gjøre forskjell. I mange tilfeller vil det dreie seg om samme informasjon som foreligger hos private og offentlige organer. Unntaket for informasjon som kan brukes til å skade truede arter og lignende, som utvalget har foreslått for virksomheter, er minst like relevant for offentlige organers virksomhet. Det er blant annet praktisk viktig i forhold til kartlegging av biologisk mangfold og opprettelse av en kommende artdatabank i offentlig regi. Dette unntaket er derfor også innført for offentlige organer, men av lovstrukturelle grunner flyttet inn i offentlighetsloven gjennom et tillegg til offentlighetsloven § 6 a første ledd. Ordlyden i offentlighetsloven § 6 a og miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav a er den samme og skal forstås på samme måte.

Likeledes er grunnlaget for avvisning, dvs. for krav som er for generelt formulert eller hvor begjæringen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder, gjort likt, jf. miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd, § 16 tredje ledd, og nye §§ 9 annet ledd og 10 fjerde ledd i produktkontrollloven.

Den generelle henvisningen til konkurransemessige hensyn i bestemmelsene om virksomhet er endret slik at formuleringen er den samme som i forvaltningsloven § 13 for virksomheter i alle bestemmelsene. Dette er ett av de områdene hvor det ikke er grunn til å ha ulike regler avhengig av om informasjonen foreligger hos det offentlige eller i annen virksomhet. Sammenfatningsvis betyr dette at:

De generelle unntaksgrunnlagene for offentlige organer er

- a) at det er et reelt og saklig behov i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven, jf. miljøinformasjonsloven § 11 første ledd og produkt-

kontrollloven § 9 tredje ledd. Dette omfatter også at 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 (offentlighetsloven § 6 a første ledd nytt annet punktum).

De generelle unntaksgrunnlagene for virksomheter er at

- 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 (§ 17 første ledd bokstav a), eller
- b) kravet er åpenbart urimelig (§ 17 første ledd bokstav b og produktkontrollloven § 10 femte ledd bokstav a), 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 opplysningene angår (§ 17 første ledd bokstav c og produktkontrollloven § 10 femte ledd bokstav b).

14.11 Nærmere om unntaksgrunnene

14.11.1 Oversikt

Departementet anser som nevnt at identiske grunnlag for unntak bør formuleres likt, og for samme unntaksgrunnlag bør grensene trekkes på samme måte i henholdsvis kapittel 3 og 4 i miljøinformasjonsloven. En modifikasjon er likevel at offentlige organer forventes å strekke seg noe lenger i å imøtekomme henvendelser, veilede og tilrettelegge. Saksbehandlingsreglene og reglene for vurderingsmåten er imidlertid forskjellige av både rettslige og faktiske grunner. Her gis en oversikt over de unntaksgrunnlagene som gjelder i miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven. Flere av disse vil være de samme for kapittel 3 og 4 og produktkontrollloven §§ 9 og 10. For øvrig vises til kommentarene til de enkelte bestemmelser.

14.11.2 Miljøinformasjon som vil kunne brukes til skade for miljøet

Departementet mener at det kan være behov for å innskrenke informasjonsretten i de tilfellene der informasjonen er slik at den kan bli brukt til å skade miljøet. Dette er i tråd med utvalgets forslag så langt det gjelder virksomhetskapitlet, og er et unntaksgrunnlag som også Århuskonvensjonen anerkjenner, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav h. Departementet foreslår at dette unntaksgrunnlaget gjøres gjeldende både for offentlige organer og for virksomheter. Unntaksgrunnlaget er for virksomheter tatt inn i § 17 første ledd bokstav a, og for offentlige organer i offentlighetsloven § 6 a første ledd nytt annet punktum. Det er brukt samme formulering, og bestemmelsene skal forstås på samme måte. Dette punktet er ikke relevant for bestemmelsene i produktkontrollloven.

Unntaket er ment å være en sikkerhetsventil for å beskytte helt spesielle og truede miljøverdier, i tilfeller hvor de opplysningene som etterspørres, innbefatter eller nettopp er opplysninger om slike forhold. Dette kan for eksempel være informasjon om voksesteder for truede eller sjeldne planter, og om hekkesteder, hi, ynglesteder og lignende for bestemte arter eller bestander. Slik informasjon vil ventelig bli bedre systematisert og lettere tilgjengelig for allmennheten, blant annet som følge av kartlegging av biologisk mangfold i

kommunene, i forbindelse med den allerede etablerte Naturbasen hos Direktoratet for naturforvaltning, og ved opprettelsen av en nasjonal Artdatabank. Også andre skandinaviske land, som Sverige og Finland med allerede etablerte artdatabanker, har begrenset offentlighet rundt denne typen informasjon.

Det er ikke alltid noen sammenheng mellom en arts faktiske miljøstatus som truet eller sårbar og hvorvidt arten er fredet eller ikke. Skade på slike arter vil derfor ikke alltid være miljøkriminalitet. Det avgjørende for behovet for beskyttelse er ikke artens formelle, rettslige status, men om den faktisk sett er spesielt utsatt eller truet. Dette er bakgrunnen for at det er ansett nødvendig med et tillegg i offentlighetsloven § 6 a første ledd som er mer generelt og ikke knyttet til straffbare handlinger. Den gjeldende bestemmelsen i § 6 a kom inn ved lovendring av 15. desember 2000 nr. 98. Paragrafen gir hjemmel for å unnta opplysninger hvor dette er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

Det skal en del til for at unntaket kan brukes. Bruken av unntaksmuligheten må vurderes konkret både etter informasjonens innhold og situasjonen. Det må dreie seg om for eksempel sjeldne arter som er etterstrebet av samlere, eller lokaliteter som kan være utsatt for miljøkriminalitet eller er spesielt sårbare for forstyrrelse fra mennesker. For å kunne nekte å gi ut informasjon må det foreligge en reell risiko for at informasjonen vil kunne brukes til å skade miljøet. Det vil imidlertid ikke være et vilkår for unntak at personen som begjærer innsyn kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene.

14.11.3 Åpenbart urimelige krav

Kriteriet «åpenbart urimelig» gjelder bare for virksomhet, slik som foreslått av utvalget i § 7 annet ledd, jf. miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav b og produktkontrollloven ny § 10 femte ledd bokstav a. Unntaket er nevnt i Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 3 bokstav b. Med henvisning til dette grunnlaget kan man avskjære det rene misbruk, slik som rent sjikanøse henvendelser eller henvendelser som rammer virksomheten på en utilbørlig måte. Men unntaket skal ikke brukes for å kreve at opplysningssøker skal dokumentere behovet for opplysningene.

14.11.4 Konkurransemessig betydning

Forvaltningsloven § 13 pålegger det offentlige taushetsplikt for opplysninger som angår tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår. Denne bestemmelsen er videreført i miljøinformasjonsloven for virksomheter, jf. § 17 første ledd bokstav c. For offentlige organer er det gitt hjemmel for å unnta opplysninger som generelt er taushetsbelagte. I praksis vil nok dette stort sett dreie seg om opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Det betyr at det for spørsmål om opplysninger av konkurransemessig betydning gjelder samme vurderingstema for den videre krets av offentlige organer som miljøinformasjonsloven legger til grunn, jf. § 5 første ledd, og for private virksomheter. Bakgrunnen er at departementet mener det ikke er noen grunn til å ha forskjellige vurderingstemaer avhengig av om miljøinformasjonen fore-

ligger hos privat eller offentlig sektor. Ikke sjelden kan samme informasjon foreligge både hos en virksomhet og et offentlig organ. Departementet har derfor endret ordlyden i forhold til utvalgets forslag slik at det blir samsvar mellom bestemmelsene.

De samme unntaksgrunnlagene gjelder for opplysninger om produkter som omfattes av produktkontrollloven, jf. §§ 9 og 10. Her gjelder en forskjell med hensyn til taushetspliktsreglene. Produktkontrollloven har fra før en særregel om taushetsplikt i § 11 som anses å gå foran de generelle reglene i forvaltningsloven så langt den rekker. I produktkontrollloven § 11 første ledd første punktum heter det:

«Med de begrensninger som følger av vedkommendes gjøremål etter loven, skal enhver bevare taushet om det han under utføring av tjeneste eller arbeid etter loven får kjennskap til om produktets sammensetning, egenskaper, produksjonsmetoder, forskningsresultater, planer, prognoser, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers som andre foretak vil kunne utnytte til sin egen drift til skade for det foretaket som har gitt opplysningen.»

For de nye miljøinformasjonsbestemmelsene i produktkontrollloven reguleres derfor taushetsplikten av produktkontrollloven § 11, sammen med de nye tilleggene som følge av loven om miljøinformasjon. Det vises for øvrig til kommentaren til disse og til Ot.prp. nr. 51 (1974-75) Lov om produktkontroll side 93-94. Paragraf 13 i forvaltningsloven er omtalt noe nærmere nedenfor.

14.11.5 Unntakene i offentlighetsloven

14.11.5.1 Oversikt

For de organene som faller inn under definisjonen av offentlig organ i miljøinformasjonsloven, skal unntaksreglene i offentlighetsloven gjelde. Offentlighetsloven har regler om adgang til å unnta opplysninger, og om taushetsplikt. Der hvor det er adgang til å gjøre unntak, skal organet også vurdere meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Offentlighetslovens regler om unntak fra innsyn finner man i §§ 5, 5 a, 6 og 6 a og i forskrifter gitt med hjemmel i § 11. Loven skiller mellom tilfeller hvor man *kan* gjøre unntak, jf. §§ 5, 6 og 6 a, og tilfeller hvor man *skal* gjøre det fordi man har taushetsplikt, jf. § 5 a.

14.11.5.2 Adgang til å gjøre unntak

Paragraf 5 åpner for at det kan gjøres unntak for interne dokumenter. Dette omfatter for det første dokumenter som er utarbeidet av organet selv for sin interne saksforberedelse. Dessuten omfatter det dokumenter som er utarbeidet for organets interne saksforberedelse av et underordnet organ, av særlige rådgivere eller sakkyndige, eller av et departement til bruk i et annet departement. Unntakene i annet ledd omfatter også dokumenter som gjelder innhenting av et slikt dokument, jf. § 5 annet ledd første punktum. Unntaket gjelder derimot ikke dokumenter som er innhentet som ledd i den ordinære høringsbehandlingen.

Paragraf 6 åpner for at det kan gjøres unntak for dokumenter på grunn av dokumentets innhold. Denne bestemmelsen skal blant annet ivareta hensynet til rikets sikkerhet, landets forsvar og forholdet til internasjonale organisasjoner og fremmede makter, hensynet til forsvarlig gjennomføring av det offent-

liges økonomi, lønns- og personalforvaltning, hensynet til forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet, og hensynet til offentlige kontroll- og reguleringstiltak m.m.

Bestemmelsen i § 6 a kom inn ved lovendring av 15. desember 2000 nr. 98. Paragrafen gir hjemmel for å unnta opplysninger hvor dette er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

Etter § 11 første ledd kan Kongen gi forskrifter til utfylling av unntaksreglene. Etter § 11 annet ledd kan Kongen i forskrift bestemme at på saksområder der det overveiende antall dokumenter vil kunne unntas fra offentlighet etter reglene i §§ 5, 5 a og 6, kan alle dokumenter unntas. Slike forskrifter er pr. i dag ikke gitt.

St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen drøfter offentlighetslovens regler om unntak fra innsyn for interne dokumenter og foreslår at det blir foretatt endringer i reglene for å fremme mer åpenhet. Stortinget støttet dette forslaget. Offentlighetslovutvalget skal ifølge sitt mandat komme med forslag til hvordan dette bør gjøres.

14.11.5.3 Plikt til å gjøre unntak: Taushetsplikt etter forvaltningsloven

Offentlighetsloven § 5 a fastslår at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra offentlighet. Bestemmelsen innebærer at taushetsbelagte opplysninger alltid skal unntas. Det kan med andre ord ikke utvises meroffentlighet i forhold til taushetsbelagte opplysninger.

Det er her en forskjell fra de øvrige unntaksreglene i offentlighetsloven (§§ 5, 6 og 6 a) som bare gir en rett, men ikke en plikt til å nekte innsyn. Offentlighetsloven § 5 a atskiller seg videre fra unntakene i §§ 5 og 6, men ikke § 6 a, ved at unntaksadgangen etter § 5 a i utgangspunktet er knyttet til taushetsbelagte opplysninger og ikke til dokumenter.

Offentlighetsloven § 5 a sier ikke noe om hvilke opplysninger som er taushetsbelagte. Bestemmelsen slår bare fast at det ikke kan gis innsyn etter offentlighetsloven i opplysninger som er undergitt taushetsplikt ved lov eller forskrift.

Det finnes en rekke forskjellige lovbestemmelser om taushetsplikt. Blant de bestemmelsene som oppstiller taushetsplikt for dem som arbeider i forvaltningen, er forvaltningsloven § 13 den viktigste. Denne bestemmelsen er bindende for alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, så langt det ikke er gitt særregler i lov eller forskrift. Når det er fastsatt særbestemmelser om taushetsplikt ved lov, gjelder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som utfyllende bestemmelser om ikke annet er særskilt bestemt (se forvaltningsloven § 13 f). Praksis omkring forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser vil imidlertid under enhver omstendighet ofte ha betydning ved tolkningen av taushetspliktbestemmelser i særlovgivningen.

Taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 beskytter utelukkende privates interesser. Det finnes imidlertid en rekke andre taushetspliktbestemmelser i særlovgivningen som beskytter offentlige interesser (se for eksempel lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) §§ 90 og 91).

Forvaltningsloven § 13 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold samt for visse næringsopplysninger.

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om «noens personlige forhold» gjelder kun opplysninger om fysiske personer. Taushetsplikten for opplysninger om bedrifter mv. reguleres av § 13 første ledd nr. 2 om næringsopplysninger.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 omfatter ikke alle opplysninger om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, herunder ømtålige opplysninger.

Det må antas at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 sjelden vil være til hinder for utlevering av miljøopplysninger.

Opplysninger om at en person har begått en straffbar handling, eller er anmeldt eller mistenkt for en slik handling, vil imidlertid i utgangspunktet være underlagt taushetsplikt. Også opplysninger om at det er begått straffbare handlinger i en bedrifts virksomhet, kan dermed være taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 dersom opplysningene direkte eller indirekte avdekker enkeltpersoner i bedriften som har forbrutt seg. Det kan imidlertid tenkes at slike opplysninger kan falle utenfor taushetsplikten i tilfeller hvor sterke offentlige interesser tilsier at opplysningene utleveres. For offentlig ansatte vil grensene for taushetsplikten vedrørende vedkommendes arbeidsforhold være snevrere enn hva som gjelder for ansatte i privat virksomhet. Bakgrunnen for dette er at offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser, og at allmennheten kan ha et legitimt behov for å kunne gjøre seg kjent med opplysninger om hvordan offentlig ansatte skjøtter sine oppgaver.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om «tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» Det stilles her krav både til opplysningenes art (drifts- eller forretningsforhold) og den eventuelle virkningen av at opplysningene gis ut (konkurransemessig betydning). En rekke forskjellige opplysninger vil regnes som drifts- eller forretningsforhold. Den sentrale begrensningen i taushetsplikten ligger i at det må ha «konkurransemessig betydning» for virksomheten at opplysningene hemmeligholdes. Dette innebærer at offentlighet omkring opplysningene må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.

Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke enhver opplysning om drifts- eller forretningsforhold som direkte eller indirekte vil kunne føre til økonomisk tap for virksomheten. Hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten, vil bero på om virksomhetens behov for hemmelighold er mer eller mindre beskyttelsesverdig og i hvilken grad allmenne hensyn tilsier at opplysningen må kunne utleveres. Kjerneområdet for taushetsplikt etter bestemmelsen vil ut fra dette være opplysninger om produksjonsmetoder og produktutvikling og lignende som konkurrenter kan bruke på tilsvarende måte i egen virksomhet. På den annen side står opplysninger som ikke vil kunne brukes i konkurrerende virksomheter, men som vil kunne svekke virksomhetens konkurranseposisjon gjennom tapt anseelse i markedet og lignende. Dette kan for eksempel være opplysninger om forhold som er kritikkverdige eller omstridte

ut fra et samfunnsmessig synspunkt, opplysninger om at virksomheten har begått lovbrudd (forutsatt at de enkeltpersonene som har forbrutt seg, ikke identifiseres) og opplysninger om at det er truffet forvaltningsvedtak overfor virksomheten.

Ut fra dette synes det klart at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ofte ikke vil være til hinder for at miljøopplysninger som knytter seg til virksomheter, utleveres. Det er først og fremst i de tilfellene der miljøopplysningene vil avdekke sammensetningsopplysninger, produksjonsmetoder og lignende som ikke allerede er kjent, at taushetsplikten vil gjøre seg gjeldende.

Som utvalget påpeker, er forutsetningen for at forretningshemmeligheten har beskyttelse etter § 13, at den faktisk er hemmelig. Med det menes at den ikke er kjent eller tilgjengelig - enten generelt eller innenfor den bransjen hvor opplysningene er aktuelle. Dette er særlig aktuelt for sammensetning av produkter. Når det gjelder produktsammensetninger, mener utvalget at det må bety at opplysninger om et produkt som man enkelt kan komme fram til gjennom en analyse av produktet, kan sies å være allment tilgjengelig. Undersøkelsen utvalget har fått utført ved SINTEF, viser imidlertid at det i praksis er vanskelig å finne fram til den fulle sammensetningen av et komplekst produkt, og at også andre faktorer enn sammensetningen, slik som framstillingsmåten, er avgjørende. Man må på denne bakgrunn konstatere at det i praksis er et ikke ubetydelig område knyttet til produktsammensetning og framstillingsteknikk som kan anses som reelt hemmelig og av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Kunnskap og konkurranseforhold utvikles imidlertid kontinuerlig, og det er derfor avgjørende at det ikke generelt eller en gang for alle tas stilling til hva som er reelt hemmelig, men at det vurderes konkret på det aktuelle tidspunkt. Når det gjelder vurderingen av om taushetsplikt foreligger, vises det også til at Sivilombudsmannen i saken om innsyn i Produktregisteret har uttalt at det må tas hensyn til eventuelle miljøskadelige egenskaper ved de aktuelle stoffer (Sivilombudsmannens årsmelding 1999 sak 1997-1220).

14.11.6 Særregler om taushetsplikt

Norsk lovverk har også særregler om taushetsplikt. I noen tilfeller kan slike regler bygge på en folkerettslig forpliktelse, jf. kapittel 14.5. Nedenfor nevnes noen eksempler på viktige områder, men framstillingen er ikke uttømmende.

For helse- og miljøfarlige produkter innenfor produktkontrollovens område gjelder en særlig taushetspliktsregel i § 11 som må anses å gå foran den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 13. Produktkontrollloven § 11 første ledd bestemmer at:

«Med de begrensninger som følger av vedkommendes gjøremål etter loven, skal enhver bevare taushet om det han under utføring av tjeneste eller arbeid etter loven får kjennskap til om produktets sammensetning, egenskaper, produksjonsmetoder, forskningsresultater, planer, prognoser, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers som andre foretak vil kunne utnytte til sin egen drift til skade for det foretaket som har gitt opplysningen.»

Også på andre områder kan det gjelde særregler. For eksempel har lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) en særskilt bestemmelse om taushetsrett for Konkurransetilsynet ved at det i

konkurranseloven § 6-3 heter at: «Ingen har overfor Konkurransetilsynet krav på å gjøre seg kjent med opplysninger, dokumenter eller andre bevis i saker om overtredelse av denne lov eller vedtak i medhold av denne lov som er innhentet etter §§ 6-1 eller 6-2».

Nevnte opplysninger gjelder opplysningsplikt og gransking, samt bevis-sikring («dawn raids»). På grunn av de sterke undersøkelsesfullmaktene som er gitt i konkurranseloven §§ 6-1 og 6-2 er det gitt en forskrift av 31. mai 1995 nr. 511 om opplysningsplikt, gransking, bevissikring og behandling av over-skuddsinformasjon. Denne forskriften, samt konkurranseloven § 6-3, gir uttrykk for de vurderingene som har vært foretatt når det gjelder betydningen av konfidensialitet om forretningshemmeligheter mv. Dette er imidlertid ikke i veien for at konkurransemyndighetene foretar den interesseavveining som miljøinformasjonsloven foreskriver. Men her kan det komme inn konkrete, folkerettslige forpliktelser som begrenser adgangen til å sette taushetsplikten til side, jf. også omtalen i kapittel 14.5 ovenfor.

14.12 «Mekanismer» for «innskrenkninger i unntaksadgangen»

14.12.1 Oversikt

Utvalget har i sitt forslag til lovtekst §§ 13 - 16 foreslått tre «innskrenkninger i unntaksadgangen». Før man unntar miljøinformasjon skal det offentlige organet

- vurdere om det er reelt og saklig grunnlag for å unnta miljøinformasjon i det enkelte tilfelle (§ 13 bokstav a) og i den forbindelse gjennomføre en interesseavveining (§ 14),
- uansett sikre at visse opplysninger alltid gis ut (§ 15), og
- utlevere resten av miljøinformasjonen med mindre den ikke kan skilles fra det som unntas (§ 16).

Som redegjort for innledningsvis er det etter departementets syn klart at gjeldende rett har utviklet seg de siste ti årene, og at en på dette området har en særskilt plikt til i de fleste tilfeller å være restriktiv både i tolkning og anvendelse av unntak, blant annet fordi miljøinformasjon er beskyttet på grunnlovs nivå og er tatt inn i internasjonale, rettslig bindende avtaler. Offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98)) støtter også opp om dette.

14.12.2 Reelt og saklig grunnlag og interesseavveining

Ved vurdering av offentlighet i forvaltningen er det anbefalt (i henhold til rundskriv G-69/98 fra Justisdepartementet) at man aller først spør seg om det i det foreliggende tilfellet er noen reell og saklig grunn for å unnta informasjonen fra offentlighet. Dette prinsippet har utvalget foreslått lovfestet. Departementet har videreført dette i miljøinformasjonsloven § 11 første ledd. I praksis betyr det at utvalgets forslag gir kriteriet karakter av rettslig vilkår for å kunne gjøre unntak, mens det etter ulovfestet forvaltningsrett fungerer som et pedagogisk utgangspunkt og retningslinje for anvendelse av forvaltningens skjønn. Prinsippet gjelder både i forhold til regler som gir adgang til å gjøre unntak, og i forhold til taushetsplikt. Departementet viderefører i hovedsak utvalgets forslag.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å lovfeste en nærmere presisering av interesseavveiningen, jf. utvalgets lovforslag § 14, som er videreført i miljøinformasjonsloven § 11 annet ledd. Dette kan blant annet bidra til større klarhet i begrunnelsen for et eventuelt avslag. Dette er også element i kommisjonens forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv artikkel 4 nr. 2 annet ledd, hvor det foreslås at:

«I hvert tilfelle skal den allmenne interesse i offentliggjøring avveies mot interessene som ivaretas ved et avslag på utlevering. Det skal gis tilgang til informasjonen dersom den allmenne interessen veier tyngre enn de sistnevnte interessene».

Interesseavveiningen i miljøinformasjonsloven skal foretas både i de tilfellene man har adgang til å gjøre unntak (taushetsrett), og der hvor man har plikt til å gjøre unntak (taushetsplikt). Dette er i tråd med utvalgets forslag.

Når det gjelder krav om produktspesifikk informasjon fra offentlig organ om produkter som reguleres av produktkontrollloven (dvs. produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse), har departementet valgt en noe annen løsning. Her skal det ikke foretas noen interesseavveining med hensyn til taushetsbelagte opplysninger. Vilkåret om reelt og saklig behov er avgrenset på samme måte, jf. produktkontrollloven § 9 tredje ledd. Forholdet til taushetsplikt skal som før reguleres av § 11 i produktkontrollloven. Bestemmelsen åpner i annet ledd for at produktkontrollmyndigheten på visse vilkår kan gi opplysninger om et produkts virkning uhindret av taushetsplikt, men foreskriver ikke noen eksplisitt interesseavveining.

14.12.3 Miljøinformasjon som alltid skal utleveres

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om en regel om miljøinformasjon allmennheten alltid skal kunne ha krav på, jf. utvalgets forslag til § 15. Selv om formuleringene er holdt på et generelt nivå, gir bestemmelsen indikasjoner på at det finnes et slags kjerneområde for miljøinformasjonsretten som alltid skal respekteres. Dette er også kommet til uttrykk i Århuskonvensjonen, som i artikkel 4 nr. 4 annet ledd stiller krav om at unntaksgrunnene «skal tolkes på en restriktiv måte, idet man tar hensyn til den allmenne interesse i offentliggjøring, og om den ønskede informasjonen gjelder miljøutslipp». Bestemmelsen er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 12.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Fredriksen, Hugo-Sørensen og Lindseth, foreslo at bestemmelsene om hvilke miljøopplysninger som alltid skal utgis, for så vidt gjelder produkter (utvalgets forslag til § 15 bokstav b), isteden plasseres som en ny § 11 a i produktkontrollloven. Som følge av de lovreglene som nå foreslås i produktkontrollloven, mener departementet det er logisk at også § 15 bokstav b plasseres i produktkontrollloven sammen med en tilsvarende bestemmelse som i utvalgets forslag til § 15 bokstav c om opplysninger om forholdsregler for å hindre skade. Den bestemmelsen som fra før gjelder i produktkontrollloven § 11 annet ledd, tilsvarer imidlertid i all hovedsak utvalgets forslag til § 15 bokstav b, jf. utvalgets eget utsagn om at denne bygde på produktkontrollloven § 11 annet ledd og «representerer dermed knapt noen endring av gjeldende rett», jf. NOU 2001:2 side 216. I tilknytning til § 11 annet ledd er det også funnet relevant å føye til en formulering som tilsvarer utvalgets forslag til § 15 bokstav c, jf. nå miljøinformasjonsloven § 12

bokstav b, om at man alltid skal kunne få opplysninger om «forholdsregler for å hindre eller redusere helseskade og miljøforstyrrelse ved produkter eller forurensning».

Når det gjelder de konkrete formuleringene har departementet endret på ordlyden i forhold til utvalgets forslag til § 15 bokstav a, nå § 12 bokstav a, og en derav følgende justering i utvalgets forslag til § 15 bokstav c, nå § 12 bokstav b. Departementet har funnet det vanskelig å forstå utvalgets formulering «helseskadelig og miljøforstyrrende forurensning av miljøet». Begrepet forurensning slik det er definert i forurensningsloven § 6, er pr. definisjon noe som «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Departementet forstår utvalget slik at det i denne bestemmelsen siktes til forurensning av en viss alvorlighetsgrad, og særlig forurensning som kan innebære helseskader for mennesker. I begge tilfeller er tilgang til miljøinformasjon særlig begrunnet. Departementet har valgt en annen formulering som skal få dette fram.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det ikke er grunn til å beskytte opplysninger om lovbrudd i form av inngrep i naturen eller skader på miljøet, jf. utvalgets forslag til § 15 bokstav d. En annen sak er at hensynet til en pågående etterforskning eller en rettssak om lovligheten av visse handlinger eller aktiviteter, kan tilsi begrensninger. Miljøinformasjonsloven gjelder ikke for saker som behandles etter rettspleielovgivningen, jf. § 3, fjerde ledd, og innsynsadgangen i slike tilfeller avgjøres etter prosesslovgivningen.

14.12.4 Unntak skal ikke rekke lenger enn unntaksgrunnen tilsier

Utvalget har foreslått en bestemmelse som sikkerhet mot at flere opplysninger enn nødvendig nektes utlevert, jf. forslag til § 16. Bestemmelsen innebærer at dersom bare deler av opplysningene kan unntas, så skal den øvrige informasjonen utleveres. Departementet har videreført forslaget i § 11 tredje ledd og § 9 siste ledd i produktkontrollloven som henviser til miljøinformasjonslovens regel. Departementet vil understreke at man har krav på miljøinformasjon uavhengig av hvilken sammenheng den befinner seg i, det er informasjonens art som er det avgjørende, jf. definisjonen av miljøinformasjon. Problemstillingen er derfor bare relevant der hvor informasjonen som unntas, utgjør en naturlig del av miljøopplysningene i en sak eller lignende som kreves utlevert. Utvalget har ment dette må lovreguleres av hensyn til Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 6.

Offentlighetsloven har samme type regler i § 5 a annet ledd i forhold til taushetspliktbelagte opplysninger i et dokument, og i § 6 siste ledd om taushetspliktbelagte deler av en sak. Offentlighetsloven § 5 a annet ledd slår fast at dokumentet for øvrig er offentlig, med mindre det gir et åpenbart misvisende bilde av dokumentet å utlevere det uten det taushetspliktbelagte innholdet eller de taushetspliktbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentets innhold. Etter § 6 siste ledd kan hele saken unntas fra offentlighet dersom ett saksdokument er unntatt, dersom de øvrige dokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser. Også offentlighetsloven § 6 a om opplysninger som vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger, har en tilsvarende bestemmelse.

Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 6 uttrykker det samme, men på en noe mer positivt vinklet måte enn offentlighetslovens bestemmelser. Disse sier strengt tatt bare noe om hva som er eller kan være offentlig, og gir ikke direkte noe krav på at restinformasjonen skal utleveres. Århuskonvensjonen er dessuten mer kategorisk i ordlyden enn offentlighetsloven i og med at den ikke inneholder noen begrensning for de tilfellene hvor informasjonen kan bli misvisende eller helt meningsløs som informasjon. Utvalget har derfor foreslått at en bedre gjennomføring av Århuskonvensjonen vil være en regel som gir krav på restinformasjonen med mindre de ikke kan skilles fra den som ikke gis ut. Regelen er nå tatt inn som § 11 tredje ledd, men vilkåret om «åpenbart misvisende», jf. offentlighetsloven § 6 siste ledd, er beholdt. Bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse for de nye reglene i produktkontrollloven, jf. produktkontrollloven ny § 9 siste ledd.

Departementet har valgt å la bestemmelsen få anvendelse også for virksomhet etter kapittel 4, jf § 17 tredje ledd og produktkontrollloven § 10 sjette ledd.

14.13 Identifikasjon av forretningshemmeligheter

Det er ofte vanskelig å vite om en opplysning utgjør en forretningshemmelighet som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, eller om den er allment tilgjengelig, og hvilken konkurransemessig betydning det har å hemmeligholde opplysningene. De fakta som kreves for å kunne foreta en reell vurdering av lovens vilkår, vil ofte være vanskelig tilgjengelige for de forvaltningstjenestemenn som skal ta stilling til dette. Vurderingen kan også kreve en nokså detaljert fagkunnskap, bransjekunnskap og markedskunnskap på et nivå som styrende myndigheter ikke besitter til enhver tid. Situasjonen vanskeliggjøres også av de alvorlige rettsvirkningene en feil avgjørelse kan medføre. Brudd på taushetsplikten er straffbart etter straffeloven § 121 og kan medføre erstatningsansvar.

I *gjeldende rett* finnes ingen lovregel som på generell basis gir forvaltningen hjemmel til å kreve at en virksomhet skal identifisere hvilke av de opplysningene han har gitt forvaltningen, som utgjør en forretningshemmelighet, og gi en tilhørende begrunnelse. Forvaltningen kan selvsagt be om en slik begrunnelse, men har ikke rettslig krav på å få det.

På kjemikalieområdet finnes forskrifter som i tilknytning til deklarasjons- og opplysningsplikter inneholder bestemmelser om at den næringsdrivende i forbindelse med formidlingen av opplysninger til forvaltningen, skal identifisere hvilke opplysninger som bør holdes hemmelig med en tilhørende begrunnelse, jf. for eksempel forskrift av 4. mai 1995 nr. 460 om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer og forskrift av 1. juli 1996 nr. 715 om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer. Disse forskriftene bygger på EU-regelverk.

Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer under Konvensjonen om biologisk mangfold, som ble signert i januar 2000, inneholder en bestemmelse om behandling av fortrolige opplysninger i artikkel 21 nr. 1:

«Importerende part skal gi melder anledning til å oppgi hvilke opplysninger framlagt i henhold til prosedyrene i denne protokoll, eller som kreves av importerende part som en del av protokollens prosedyre for

informert forhåndssamtykke, som eventuelt skal behandles fortrolig. Begrunnelse skal i slike tilfeller gis på anmodning.»

Utvalget har foreslått at loven gir hjemmel til å kreve at en virksomhet peker ut hvilke opplysninger som representerer en forretningshemmelighet, og begrunner hvorfor de aktuelle opplysningene er forretningshemmeligheter. Utvalget viser til at kravet om interesseavveining vil kreve større kunnskap om de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i saken, og det taler for å styrke muligheten for forvaltningen til å kreve begrunnelse fra en virksomhet om dens forretningshemmeligheter.

Departementet mener at den regelen utvalget har foreslått i § 21, er praktisk viktig. Utvalget foreslår der at dersom det er nødvendig å vurdere forholdet til forretningshemmeligheter, «kan organet kreve at den opplysningene gjelder, peker ut hvilke opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gir en begrunnelse for det». Dette er særlig praktisk ved registrering i Produktregisteret, og bør kunne gjøres på forhånd i forbindelse med ny registrering eller i forbindelse med den oppdatering av eksisterende innmeldinger som skjer regelmessig. Departementet har derfor formulert bestemmelsen slik at myndighetene får hjemmel til å stille et generelt forhåndskrav om identifikasjon av forretningshemmeligheter, nå miljøinformasjonsloven § 14 og produktkontrollloven § 11 femte ledd.

Det klare utgangspunktet er at det er det offentlige organet som skal ta en selvstendig avgjørelse av om miljøopplysningene skal utleveres ut fra de foreliggende fakta. Det offentlige organet kan ikke legge identifikasjonen og begrunnelsen til den opplysningen gjelder automatisk til grunn. Det er likevel et generelt prinsipp i forvaltningsretten at forvaltningen stort sett må kunne forvente at den enkelte virksomhet selv sørger for at de relevante opplysningene kommer fram. Prinsippet er blant annet slått fast av Høyesterett i dommen inntatt i Retstidende 1976 side 614.

14.14 Uttale- og klagerett der taushetsplikt vurderes tilsidesatt

Utvalget er videre kommet til at det kan være behov for å styrke rettssikkerheten til dem opplysningene gjelder, i de tilfellene taushetsbelagte opplysninger vurderes utlevert. Utvalget foreslår derfor særlige saksbehandlingsregler om dette i § 22. Forslaget innebærer at den opplysningene gjelder, får anledning til å uttale seg før endelig vedtak treffes og en mulighet til å klage på vedtaket. Tilsvarende klagerett for den opplysningene gjelder, finnes ikke i offentlighetsloven. For at det skal være en reell klagerett, må en klage ha oppsettende virkning. Utvalgets forslag er begrenset til de tilfellene hvor myndighetene vil utlevere opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, men som myndighetene etter en interesseavveining likevel mener bør utleveres.

Departementet slutter seg til dette forslaget, som nå er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 14 og i produktkontrollloven § 11 femte til syvende ledd. Bestemmelsen i § 14 gjelder i alle tilfeller der taushetsplikt vurderes tilsidesatt.

15 Miljøinformasjon og deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til enkeltsaker, regelverk, planer og programmer

15.1 Innledning og oversikt over området

En sentral begrunnelse for allmennhetens rett til miljøinformasjon er at folk skal være i stand til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Dette ble understreket av utenriks- og konstitusjonskomiteen ved behandlingen av Grunnloven § 110 b, og framgår også av selve bestemmelsen. Retten til miljøinformasjon skal sikres for at borgerne skal kunne «iva-rette deres Ret» til et sunt miljø og en bærekraftig ressursutnyttelse etter bestemmelsens første ledd. Formuleringen i Grunnloven § 110 b annet ledd gir rett til kunnskap både om iverksatte og planlagte tiltak, og nedfeller derigjennom prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. Plan- og bygningslovens kapittel VII-a inneholder hovedreglene om miljøkonsekvensutredninger av fysiske tiltak, som sammen med lovens system for planlegging av arealutnyttelse og behandling av arealplansaker, er et av de viktigste redskaper for å sikre allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser. Plan- og bygningsloven er for tiden til vurdering av Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998.

15.1.1 Former for beslutninger

Kapitlet her gjelder beslutninger i det offentlige som ledd i myndighetsutøvelse, og omfatter enkeltsaker, regelverk, planer og programmer samt planlegging og utforming av politikk. Utenfor holdes vanlige privatrettslige avtaler om innkjøp, leieavtaler, og andre beslutninger som er nødvendige for den daglige drift. Offentligrettslige avtaler som inngås som et ledd i myndighetsutøvelsen vil likevel være omfattet. Slike avtaler kan ha forskjellig innhold, både med hensyn til hva avtalen gjelder, hvem som er avtalens parter og graden av rettslig binding. Eksempelvis kan klimamotiverte avtaler gjelde alt fra konkrete utslippsreduksjoner, deltakelse i kvotehandelssystemer til utvikling og forskning på ny teknologi. Det kan inngås avtaler med den enkelte bedriften eller med sektorer eller bransjer.

Rett til miljøinformasjon om forhold i offentlige organers egen drift følger av reglene som er beskrevet foran i kapittel 11.

Utvalget har skilt mellom offentlige beslutningsprosesser som leder fram til enkeltvedtak, og det de kaller «generelle beslutninger». Sistnevnte omfatter lover og forskrifter, og vedtakelse av planer, programmer og ny politikk.

Alminnelige regler om deltakelse ved utforming av enkeltvedtak og forskrifter følger av forvaltningsloven. Egne regler om konsekvensutredning av større fysiske tiltak er gitt i plan- og bygningsloven, og egne prosessregler for arealplanlegging følger også av plan- og bygningsloven. Arbeid med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget reguleres gjennom reglene i utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen

regulerer intern samordning og saksbehandling i sentralforvaltningen. I henhold til instruksen skal utredninger, forskrifter, reformer og tiltak som hovedregel sendes på alminnelig høring.

15.1.2 Hensyn og hovedprinsipper for deltakelse

Allmenn deltakelse i offentlige beslutningsprosesser innebærer en demokratisering av beslutningsprosesser, at saker kan bli bedre belyst, og at det skapes større aksept for den endelige beslutningen. Målet med informasjonstilgangen i forbindelse med beslutningsprosesser er å sette allmennheten i stand til å ta stilling til og komme med synspunkter på beslutningen slik at de kan få større innflytelse. Hensynet til deltakelse må veies mot hensynet til effektivitet i saksbehandlingen, som for eksempel en konsesjonssøkers behov for å få saken avgjort innen rimelig tid.

Deltakelse i beslutningsprosesser er et sentralt element både i Århuskonvensjonen og i EUs direktiver om konsekvensutredning av prosjekter (85/337/EØF) og om konsekvensutredning av visse planer og programmer (2001/42/EF) og i Europakommisjonens forslag til direktiv om deltakelse i beslutningsprosesser (KOM (2000) 839). EUs prosjektdirektiv er gjennomført i norsk rett gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven og petroleumsloven. Prinsippene som følger av de internasjonale forpliktelsene, er rett til informasjon, rett til å komme med innspill på et tidspunkt der alternativene fremdeles er åpne, og at innspillene skal tas behørig hensyn til ved vedtak i saken. Innenfor rammen av disse generelle retningslinjene kan det, avhengig av sakfelt eller den enkelte sak, være behov for tilpasninger. Sakens miljømessige betydning, kompleksitet, prinsipielle betydning og allmenne interesse er momenter som taler i favør av åpenhet og deltakelse.

Århuskonvensjonen har regler om allmennhetens deltakelse i artiklene 6, 7 og 8.

Artikkel 6 stiller en rekke kvalitetskrav som skal sikre åpen saksbehandling i *enkeltsaker* knyttet til visse, positivt angitte aktiviteter, listet i et eget vedlegg. En prosess som gjør det mulig å øve innflytelse på beslutningen kjenne- tegnes, blant annet ved at det foreligger informasjon om planlagt aktivitet tidlig i beslutningsprosessen, og at myndighetene gir klar beskjed om hvor og hvordan deltakelse kan skje. I tillegg er det avgjørende at det fastsettes tidsrammer som er slik at de gjør deltakelse mulig, at det legges til rette for deltakelse på et tidspunkt hvor ulike alternativer fortsatt er åpne, at synspunkter fra allmennheten blir behørig vurdert og tatt hensyn til og at allmennheten uten opphold informeres om resultatet.

Artikkel 7 om deltakelse i forbindelse med *planer, programmer og strategier* vedrørende miljøet, stiller krav om å etablere egnede «praktiske og/eller andre» ordninger for å sikre allmennhetens deltakelse. Det vises til tre konkrete prinsipper for deltakelsen som bør følges ved utarbeidelsen av planer og programmer: Rimelige tidsrammer for allmennhetens deltakelse i de ulike fasene (artikkel 6 nr. 3), deltakelse på et så tidlig stadium at alle alternativer er åpne og allmennhetens deltakelse kan skje på en effektiv måte (artikkel 6 nr. 4), og at det skal sikres at det i beslutningen tas behørig hensyn til resultatet av allmennhetens deltakelse (artikkel 6 nr. 8).

Artikkel 8 om deltakelse ved utarbeidelsen av forskrifter og andre generelle, rettslig bindende regler, krever at statene arbeider for å fremme allmennhetens deltakelse i forbindelse med offentlige myndigheters utarbeidelse av generelle, rettslig bindende regler som har vesentlige miljøvirkninger. Dette skal skje blant annet ved å offentliggjøre forslag til regelverk og gi allmennheten mulighet for å komme med kommentarer. I likhet med artikkel 6 og 7 gjennomføres også denne bestemmelsen av at prosessen må tilrettelegges slik at den sikrer effektiv deltakelse og reell innflytelse på resultatet.

15.1.3 Samlet oversikt over utvalgets vurderinger

Utvalget har gått gjennom og vurdert gjeldende rett opp mot de internasjonale forpliktelser på området, og på denne bakgrunn identifisert områder hvor det er mangler i regelverket.

Utvalget foreslår endringer på noen punkter knyttet til *enkeltvedtak*. Det foreslås en ny bestemmelse i tilknytning til plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger, samt en mindre endring i forurensningslovens saksbehandlingsforskrift. Utover dette finner utvalget at norsk rett formelt tilfredsstiller de internasjonale forpliktelsene. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere om retten til deltakelse er tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen innenfor enkelte saksfelt eller sakstyper, og utvalgets *flertall* har her henvist til sektoransvaret og en gjennomgang av regelverket uavhengig av utvalget. *Mindretallet* fremmer imidlertid et særforslag til bestemmelse knyttet til tiltak, jf. Århuskonvensjonen artikkel 6, se forslag til § 6 b i utvalgets lovutkast.

Utvalget antyder at det kan være en mangel at de regler som finnes ikke alltid følges, uten at de går noe nærmere inn på dette.

Utvalget foreslår en samle- eller prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven som skal fange opp de prinsipper for deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til *regelverk, planer og programmer* som følger av Århuskonvensjonen. Utvalget er delt med hensyn til utformingen av bestemmelsen. Et flertall mener at bestemmelsen bør avgrenses til regelverk, planer og programmer som har, eller kan ha, vesentlig betydning for miljøet.

Ovennevnte tema og problemstillinger vil bli nærmere redegjort for nedenfor.

15.2 Deltakelse knyttet til enkeltsaker: enkeltvedtak

15.2.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven inneholder generelle regler av betydning for allmennhetens deltakelse i forberedelsen av enkeltvedtak. En rekke lovverk har i tillegg særskilte regler som supplerer forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak stiller blant annet opp en generell utredningsplikt og en plikt til å varsle og informere partene i saken, jf. forvaltningsloven §§ 16 flg. Lovens partsbegrep er relativt snevert. Som part regnes ifølge § 2 første ledd bokstav e en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder». Eksempelvis vil både de som vedtaket direkte retter seg mot, og i de fleste tilfeller naboer betraktes som parter i arealdisponeringsaker.

Plan- og bygningsloven har en rekke bestemmelser som regulerer deltakelse i planprosesser. Oppstart av planarbeid skal kunngjøres i lokalpressen, jf. §§ 20-5 og 27-1, og planforslag skal være gjenstand for offentlig ettersyn, jf. § 27-1.

Tilsvarende saksbehandlingsregler finnes også i annen lovgivning som stiller krav om tillatelse for å kunne sette i verk visse typer virksomheter. Utvalget trekker i denne sammenhengen fram forurensningslovens forskrift om behandling av konsesjonssaker og bestemmelser i vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, energiloven, petroleumsloven og atomenergiloven.

Hovedreglene om *miljøkonsekvensutredninger* for større fysiske tiltak eller inngrep følger av plan- og bygningsloven kapittel VII-a, men suppleres av regler også andre steder i lovgivningen.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger gjelder ifølge loven § 33-1 for alle tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Det gis imidlertid ikke tillatelse eller lignende på grunnlag av disse bestemmelsene. Hjemmel for beslutninger finnes i den øvrige lovgivning. Bestemmelsene i plan- og bygningsloven stiller således bare krav til hvilke konsekvenser som skal utredes og hvordan dette skal gjøres, herunder krav til å la allmennheten få delta. Allmennhetens deltakelse skjer gjennom høring av melding om tiltaket, mulighet til å komme med forslag til hvilke utredninger som skal foretas, høring av selve utredningen og offentlig møte i saken, jf. plan- og bygningsloven §§ 33-3 til 33-8.

Plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning gjennomfører, sammen med petroleumsforskriften, EUs direktiv om konsekvensutredninger av enkelttiltak. Bestemmelsene utfyller forvaltningslovens regler om utredningsplikt.

15.2.2 Internasjonal rett

FN-konvensjonen om konsekvensutredninger i grenseoverskridende sammenheng (Espookonvensjonen) har regler om konsekvensutredning av tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger. Konvensjonen er gjennomført gjennom konsekvensutredningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og petroleumsforskriften. Det forhandles nå om en protokoll under konvensjonen som omhandler konsekvensutredninger av beslutninger på strategisk nivå. Dette betyr at ikke bare enkeltutbygginger (for eksempel en vei eller et kraftverk) skal vurderes, men at også overordnede planer og programmer vil være gjenstand for miljøvurderinger. Protokollen skal blant annet bidra til å konkretisere de krav som ligger i Århuskonvensjonen artikkel 7 og 8. Det forventes ikke at protokollen vil medføre vesentlige nye forpliktelser for Norge.

Århuskonvensjonen artikkel 6 og forslag til nytt direktiv om deltakelse i beslutningsprosesser for gjennomføring av Århuskonvensjonen (KOM (2000) 839), er relevante vedrørende deltakelse i beslutninger som i norsk rett regnes som enkeltvedtak. Forslag til nytt direktiv inneholder blant annet forslag til endringer i EUs direktiv om konsekvensutredning av enkelttiltak (85/337/EØF) og EUs direktiv om integrert forebyggelse og beskyttelse mot forurensning (96/61/EF). Artikkel 6 i Århuskonvensjonen stiller en rekke krav til beslutningsprosessen i saker som omfatter bestemte aktiviteter som er listet

opp i vedlegg I til konvensjonen. Dette er en liste over ulike industrianlegg og andre større inngrep i miljøet.

Beslutninger knyttet til bruk og utsetting mv. av genmodifiserte organismer står i en særstilling. Århuskonvensjonen artikkel 6 nr. 11 oppfordrer statene særskilt til å gjennomføre deltakelsesprosedyrer også ved godkjenning av genmodifiserte organismer. Viktig er også den globale Cartagena-protokollen om genmodifiserte organismer under Konvensjonen om biologisk mangfold. Cartagena-protokollen er ratifisert av Norge, men er ikke trådt i kraft. Cartagena-protokollen har en bestemmelse om allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder genmodifiserte organismer, jf. artikkel 23 nr.2:

«Partene skal i samsvar med sine respektive lover og forskrifter ta publikum med på råd i beslutningsprosessen for levende, modifiserte organismer, og skal gjøre utfallet av sine beslutninger tilgjengelig for publikum, samtidig som fortrolige opplysninger behandles som forutsatt i artikkel 21.»

15.2.3 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget peker på at det finnes et omfattende regelverk som sikrer allmennheten rett til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser som leder fram mot enkeltvedtak, og at disse i det vesentlige oppfyller Århuskonvensjonen artikkel 6. Utover de forslagene som er nevnt under, ser ikke *utvalgets flertall* det som hensiktsmessig å fremme forslag om spesielle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak for særlige saksfelt eller sakstyper. De peker på sektoransvaret og nødvendigheten av å foreta en gjennomgang av regelverket uavhengig av utvalget.

Et *mindretall* i utvalget foreslår at det lovfestes en generell rett til å delta i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet i tråd med Århuskonvensjonens prinsipper i artikkel 6, og peker på at mange lover som regulerer enkelttiltak som kan ha stor betydning for miljøet, ikke er omfattet av de endringene utvalget foreslår. I tillegg peker mindretallet på at ikke alle kommunale beslutninger med betydning for miljøet omfattes av kravet til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Mindretallet ser det som avgjørende at det i en lov om rett til miljøopplysninger, som skal være en brukslov og et verktøy for allmennheten, må tas inn en egen generell bestemmelse som gir allmennheten rett til deltakelse i beslutninger om tiltak som har eller kan ha betydning for miljøet. Dette framgår av utvalgets lovforslag § 6 b.

To av utvalgets medlemmer, Andersen og Lindahl, støtter intensjonen bak lovbestemmelsen foreslått av Foss og Vevatne, men ikke utformingen av det konkrete forslaget slik det foreligger.

Et samlet utvalg foreslår imidlertid en mindre endring i forskrifter om behandling av tillatelser etter forurensningsloven, når det gjelder etterfølgende kunngjøring av vedtaket.

Utvalget peker også på at konsekvensutredningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven regulerer de fleste aktiviteter som er omfattet av Århuskonvensjonen artikkel 6, og at de krav som her stilles til allmennhetens deltakelse i all hovedsak er tilfredsstillende ivaretatt gjennom disse bestemmelsene. Unntaket er allmennhetens mulighet for deltakelse i forbindelse med omgjøring eller fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser. Utvalget foreslår på

denne bakgrunn at det tas inn en ny bestemmelse (ny § 33-13) i plan- og bygningsloven kapittel VII-a. Bestemmelsen er ment å omfatte tiltak som omfattes av konsekvensutredningsbestemmelsene, og kommer til anvendelse ved omgjøring eller fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser. Det foreslås krav om høring og tilgang til opplysninger i saken.

Beslutninger knyttet til bruk og utsetting mv. av genmodifiserte organismer står i en særstilling. Århuskonvensjonen artikkel 6 nr. 11 oppfordrer statene særskilt til å gjennomføre deltakelsesprosedyrer også ved tillatelse til utsetting av genmodifiserte organismer. En arbeidsgruppe er nedsatt under Århuskonvensjonen for å utrede hvorvidt denne bestemmelsen også skal gjelde ved omsetning og innesluttet bruk av GMO. I første omgang vil det bli utarbeidet ikke-bindende retningslinjer for å inkludere enkelte risikokategorier og aktiviteter knyttet til innesluttet bruk. Målsettingen er at retningslinjene skal vedtas på konvensjonens første partsmøte i oktober 2002. Det kan også senere bli aktuelt å endre konvensjonen slik at Artikkel 6 nr. 11 gjøres gjeldende for alle aktiviteter knyttet til GMO.

Utvalget foreslår en endring av genteknologiloven (lov av 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer) § 13 i tilknytning til bestemmelsen om høring. Utvalget viser til at slik artikkel 6 nr. 11 er formulert, vil reglene i genteknologiloven § 13 trolig være tilstrekkelig for å oppfylle kravene i konvensjonen. Likevel finner utvalget det både ønskelig og i tråd med Århuskonvensjonens ånd og prinsipper å lovfeste en rett for allmennheten til å delta i beslutningsprosesser under genteknologiloven. Utvalgets forslag innebar at plikten til å kunngjøre beslutningen om offentlig høring bortfalt. Se for øvrig kapittel 15.7.

15.3 Deltakelse knyttet til regelverk: Lover og forskrifter

15.3.1 Gjeldende rett

Forvaltningslovens kapittel 7 inneholder regler om saksgangen ved utarbeidelse av sentrale og lokale *forskrifter*. Loven § 37 første ledd pålegger det forberedende forvaltningsorganet en generell utredningsplikt. Paragrafens annet ledd krever at en forskrift skal sendes på høring før vedtak treffes. Muligheten for å uttale seg skal gis til «offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser berøres». Dersom det er nødvendig for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelser også innhentes fra andre. Høring kan etter tredje ledd unnlates dersom det ikke vil være praktisk gjennomførbart, vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller dersom det er åpenbart unødvendig. Etter forvaltningsloven § 38 skal forskrifter kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Regler for utarbeidelse og høring av lover og forskrifter følger i tillegg av utredningsinstruksen. Av instruksens punkt 5.2 følger det at høringsfristen normalt ikke skal være kortere enn tre måneder.

15.3.2 Internasjonal rett

Århuskonvensjonen artikkel 8 stiller krav om å la allmennheten delta ved utarbeidelse av forskrifter og andre generelle, rettslig bindende regler som kan ha

vesentlige miljøvirkninger. Deltakelsen bør skje på et egnet stadium mens ulike alternativer er åpne. Bestemmelsen stiller opp tre krav til gjennomføringen av deltakelsen som bør følges: tidsrammer som gir rom for effektiv deltakelse, utkast til regler bør offentliggjøres eller gjøres allment tilgjengelig på annen måte og allmennheten bør få anledning til å gi kommentarer, enten direkte eller gjennom representative konsultasjonsorganer.

Bestemmelsen er formulert på en slik måte at partene gis relativt stor frihet ved gjennomføringen av bestemmelsen. Innledningsvis heter det blant annet at «enhver part skal arbeide for å fremme... ..». Videre gis det veiledning for hvordan allmennhetens deltakelse «bør» gjennomføres.

15.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget finner at kravene i Århuskonvensjonen artikkel 8 om allmennhetens deltakelse i arbeidet med lover og forskrifter, er oppfylt gjennom forvaltningslovens regler om forskrifter og utredningsinstruksens bestemmelser som gjelder ved utarbeidelsen både av lover og forskrifter. Utvalget foreslår imidlertid en prinsippbestemmelse i miljøopplysningsloven § 6 om allmennhetens deltakelse, blant annet i forbindelse med utformingen av regelverk. Dette er omtalt nedenfor.

15.4 Deltakelse knyttet til planer og programmer etter plan- og bygningsloven

15.4.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven bestemmer at allmennheten skal trekkes inn i beslutningsprosessene i plansaker. For planer som ikke omfatter tiltak som behandles etter konsekvensutredningsbestemmelsene, stiller loven ikke kvalitetskrav til den miljøinformasjonen som gis ut. Det er i dag for disse planene ikke plikt til å utrede miljøkonsekvensene utover det som følger av den generelle utredningsplikten og av Grunnloven § 110 b.

Plan- og bygningsloven § 16 gir regler om samråd, offentlighet og informasjon, og gir uttrykk for en generell målsetting og visse prinsipper for planarbeidet. Paragraf 16 første ledd fastsetter at planmyndigheten skal drive en aktiv opplysningsvirksomhet fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet, og berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å få delta aktivt i planprosessen. Det er til en viss grad overlatt til planmyndighetenes skjønn hvordan informasjonsvirksomheten skal organiseres, men lovens bestemmelser forutsetter at informasjonsvirksomheten vurderes og organiseres under planarbeidet. Paragraf 16 annet ledd gir regler om kunngjøring av planutkast for statlig plan, kommuneplaner og reguleringsplaner etter §§ 18, 20-5 og 27-1. Det skal i forbindelse med kunngjøringen gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Etter § 16 tredje ledd har enhver rett til å gjøre seg kjent med de alternative utkastene og de dokumentene som ligger til grunn for disse. Ved utarbeidelse av forslag til fylkesplan, kommuneplan og reguleringsplan gjelder særlige høringskrav.

15.4.2 Internasjonal rett

EU vedtok 27. juni 2001 et nytt direktiv om miljøkonsekvensutredning av enkelte planer og programmer, 2001/42/EF. Direktivet skal implementeres i norsk rett i 2004. Formålet med direktivet er å sikre høy grad av miljøbeskyttelse og bidra til at miljøkonsekvenser blir integrert i forberedelse og vedtak av planer og programmer. Direktivet skal legges til grunn ved utarbeidelse av nye planer og programmer, og ved revisjon av eksisterende, dersom disse kan ha vesentlige miljøkonsekvenser. Det stilles krav om utredning av planens eller programmets konsekvenser for miljøet, og til samarbeid med miljøvernmyndighetene og medvirkning fra offentligheten. Det stilles videre krav til offentliggjøring og begrunnelse for vedtak, og til overvåking av vedtatte planer og programmer.

En plan eller et program omfattes av direktivet dersom det skal utarbeides eller vedtas av offentlige myndigheter, og er pålagt gjennom lov eller administrative bestemmelser. Direktivet gjelder planer og programmer innen jordbruk, skogbruk, fiske, energi, industri, transport, avfallshåndtering, vannressursforvaltning, telekommunikasjon, turisme og arealplanlegging, samt andre planer og programmer som vil ha vesentlige konsekvenser for miljøet, dersom de legger føringer for senere beslutninger om utbygging av prosjekter. Direktivet omfatter også planer og programmer som kan ha grenseoverskridende virkninger. Andre medlemsland gis i slike tilfeller rett til å delta i konsekvensutredningsprosessen.

Direktivets virkeområde i Norge er i første rekke planer etter plan- og bygningsloven. I tillegg vil antakelig også enkelte planer og programmer på overordnet eller strategisk plan innenfor forskjellige politikkområder være omfattet.

15.4.3 Utvalgets vurdering

Når det gjelder allmennhetens deltakelse ved utarbeidelse av kommunale og fylkeskommunale planer, programmer og strategier etter Århuskonvensjonen artikkel 7 antar utvalget at utredningsinstruksen og plan- og bygningsloven dekker konvensjonens krav. Utvalget peker videre på at plan- og bygningsloven er gjenstand for en omfattende gjennomgang av Planlovutvalget. Dette utvalget vil blant annet se nærmere på kravene til saksbehandling, herunder kravene til allmennhetens deltakelse. Lovutvalget for miljøinformasjon går på bakgrunn av dette ikke nærmere inn på behovet for lovendringer i plan- og bygningsloven. Utvalget forutsetter at Planlovutvalget vil ta hensyn til prinsippene i Århuskonvensjonen i sine vurderinger av om det er ønskelig at kravene til allmennhetens deltakelse blir ytterligere styrket i plan- og bygningsloven.

15.5 Deltakelse knyttet til øvrige planer, programmer og strategier mv.

15.5.1 Gjeldende rett

Det finnes i dag ingen regler om allmennhetens deltakelse i forbindelse med planer av mer strategisk art. Plansystemet etter plan- og bygningsloven gjelder arealutnyttelse og fysiske tiltak, og regulerer således ikke utarbeidelse av planer av mer strategisk eller overordnet art eller utforming av politikk. Loven

omfatter imidlertid overordnet areaplanlegging ved at det utarbeides planer på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Krav til utredning av konsekvenser, herunder miljøkonsekvenser, av offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget framgår av utredningsinstruksen. Disse reglene er imidlertid bare bindende internt i forvaltningen og kan ikke påberopes som rettsgrunnlag av den enkelte borger.

15.5.2 Internasjonal rett

Århuskonvensjonen artikkel 7 gir allmennheten rett til å delta ved utformingen av planer, programmer og strategier vedrørende miljøet. Statene forpliktes til å etablere egnede «praktiske og/eller andre» ordninger slik at allmennheten kan delta i utarbeidelsen av disse. Dette skal gjøres innenfor en åpen og rettferdig ramme og etter at allmennheten har fått den nødvendige informasjon.

Konvensjonen definerer ikke hva som skal menes med begrepene «planer, programmer og strategier». Gjennomføringsveiledningen til Århuskonvensjonen utgitt av UN/ECE gir følgende eksempler på hva som faller innenfor begrepet «planer og programmer»: strategier for arealbruk og regional utvikling, sektorplanlegging innenfor transport, turisme, energi, industri, vannressursforvaltning, helse osv. på alle nivåer, og nasjonale handlingsplaner for å nå visse mål i relasjon til miljø og helse.

Overført til norske forhold vil planer og programmer omfatte de planene som blir vedtatt etter plan- og bygningsloven. Vedtak om å åpne et felt på kontinentalsokkelen for utvinning av petroleum, vil antakelig også være omfattet. De sektorvise miljøhandlingsplanene som utarbeides av de ulike fagdepartementene, må også sies å falle inn under begrepet planer og programmer. Det samme gjelder sektorvise planer som for eksempel Nasjonal transportplan, og samlet plan for utbygging av vassdrag.

15.5.3 Utvalgets vurdering og forslag

Når det gjelder statlige planer finner utvalget behov for å styrke allmennhetens rett til å delta i disse beslutningsprosessene. Utredningsinstruksen er gitt av regjeringen og er rettslig bindende for organer underlagt regjeringen, men gir ingen rettigheter for allmennheten. Dette skyldes at den ikke er gitt som lov eller forskrift, men som instruks. Etter utvalgets syn bør allmennhetens rett til å delta i disse viktige beslutningsprosessene lovfestes.

Utvalget har valgt å formulere en relativt generell bestemmelse som i stor grad overlater til myndighetene å vurdere hvordan man skal gjennomføre deltakelsesprosesser, og i hvilke saker det er aktuelt å gjennomføre slike prosesser. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen tas inn i lov om retten til miljøopplysninger. Bestemmelsen slår fast prinsippet om allmennhetens rett til å delta i generelle beslutningsprosesser og stiller krav om at deltakelse skal gjennomføres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet for å medvirke. Disse kravene samsvarer med kravene i Århuskonvensjonen artikkel 7, jf. artikkel 6, om tidlig deltakelse og deltakelse med rimelige tidsrammer. For å sikre at det tas behørig hensyn til innspillene, foreslår utvalget at det i arbeidets sluttdokument redegjøres for hvordan kravene til deltakelse er ivaretatt og hvordan innspillene er blitt vurdert. Bestemmelsen vil i tillegg til

å regulere deltakelse ved utformingen av planer og programmer også få anvendelse for utformingen av regelverk. Paragrafen omfatter både statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Bestemmelsen vil således også dekke saker som i dag blir regulert av for eksempel forvaltningsloven, utredningsinstruksen og plan- og bygningsloven. Flere av disse reglene vil på enkelte områder stille mer omfattende og presise krav til allmennhetens deltakelse. Disse vil i tilfelle gå foran kravene i lov om retten til miljøopplysninger. Forslaget framgår av utvalgets lovutkast § 6.

Utvalgets *flertall*, medlemmene Flåthen, Fredriksen, Graver, Hallingstad, Hugo-Sørensen, Lindahl, Meinich, Pedersen, Storelv, Stueflaten og Aanæs, mener bestemmelsen bør avgrenses til regelverk, planer og programmer som har eller kan ha *vesentlig* betydning for miljøet.

Et *mindretall*, medlemmene Andersen, Foss, Lindseth og Vevatne, peker på at demokratihensynet - dvs. allmennhetens rett og mulighet til å få informasjon for å kunne delta og påvirke den offentlige debatten - er en av hovedgrunnene for å foreslå en lovfesting av retten til deltakelse i beslutningsprosesser. Disse medlemmene ser det ikke som ønskelig at det innføres et skjønnsmessig, kvalifiserende krav for hva som har eller kan ha betydning for miljøet. De ønsker derfor at den nevnte lovbestemmelsen ikke inneholder et vesentlighetskriterium. Lovbestemmelsen slik den lyder uten vesentlighetskriteriet, støttes av disse medlemmene.

15.6 Høringsuttalelser

Høringsinstansene er i hovedsak positive til utvalgets forslag til prinsippbestemmelse om deltakelse i forbindelse med regelverk, planer og programmer, og at disse nedfelles i lov om rett til miljøopplysninger. Det er imidlertid flere instanser som har kommet med synspunkter på flertalls- og mindretallsforslaget om første ledd skal inneholde et vilkår om at beslutningen kan ha «vesentlig betydning for miljøet», og forhold vedrørende den konkrete utformingen av bestemmelsen.

Norges Fiskarlag, Friluftslivets fellesorganisasjon, Forbrukerrådet, Norges Naturvernforbund og Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening støtter mindretallet og mener et krav til vesentlighet er uheldig. *Justisdepartementet* støtter dette synet dersom bestemmelsen samtidig gis fleksible bestemmelser mht til hvilke krav som stilles til saksbehandlingen. *Olje- og energidepartementet (OED), Statens forurensningstilsyn og Norges geologiske undersøkelse (NGU)* mener vesentlighetsvilkår er nødvendig for å gjøre bestemmelsen anvendelig. *Direktoratet for naturforvaltning* peker på at spesifisering av hvordan skjønn skal utøves vil være av større betydning enn vilkår om vesentlighet. Flere instanser etterlyser forskriftshjemmel til bestemmelsen. Enkelte høringsinstanser peker på at det faktiske virkeområdet framstår som uklart, og *Justisdepartementet* viser til at det vil være behov for å vurdere endring i utredningsinstruksen dersom bestemmelsen også er ment å omfatte utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Når det gjelder mindretallets forslag til bestemmelser knyttet til enkelttiltak, jf. forslag til § 6 b, er dette kommentert av flere høringsinstanser. Et flertall av disse (*OED, Justisdepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Norsk Pres-*

seforbund, Statens forurensningstilsyn) viser til flertallets argument om at det vil være mer hensiktsmessig at slike konkrete pålegg knyttes til særlover. Norges Naturvernforbund støtter mindretallets forslag.

Når det gjelder den foreslåtte bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 33-13, peker *Olje- og energidepartementet* uttalelsen på at bestemmelsen vil kunne få anvendelse ved en eventuell omgjøring av et vedtak etter energiloven. *Olje- og energidepartementet* legger videre til grunn at bestemmelsen ikke er ment å komme til anvendelse ved rene formelle tildelinger eller overføringer av konsesjoner gitt til eksisterende tiltak hvor realiteten eller vilkårene for tiltaket ikke skal endres. Eksempler på dette er overføring av konsesjoner etter reguleringsloven, energiloven eller industrikonsesjonsloven, for eksempel i forbindelse med omorganiseringer av selskaper.

Justisdepartementet legger til grunn i sin uttalelse at bestemmelsen kun kommer til anvendelse i forhold til de saker hvor det er spørsmål om omgjøring eller fornyet behandling av saker som det har vært gjennomført en konsekvensutredning for.

Justisdepartementet har i tillegg tatt opp spørsmålet om innføring av en generell kunngjøringsplikt for å gjøre allmennheten oppmerksom på viktige miljøsaker.

15.7 Departementets vurdering og forslag

15.7.1 Departementets samlede vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det finnes omfattende regelverk som sikrer allmennheten rett til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser som leder fram mot *enkeltvedtak*, og at disse i det vesentlige oppfyller Århuskonvensjonen artikkel 6. Departementet støtter også utvalgets vurdering av at det ikke er formålstjenlig å fremme konkrete forslag til generelle saksbehandlingsregler for deltakelse i forbindelse med enkelttiltak, dvs. mindretallets forslag til § 6 b, ettersom det allerede eksisterer omfattende regelverk for deltakelse i disse sakene. Endelig slutter departementet seg til at det, utover de forslagene som er nevnt under, ikke er hensiktsmessig å fremme forslag om spesielle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak for særlige saksfelt eller sakstyper. Departementet vil imidlertid presisere at i tilfeller hvor det offentlige inngår avtaler som innebærer myndighetsutøvelse og har karakter av enkeltvedtak, skal saksbehandlingsreglene for denne typen vedtak følges.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om endringer i plan- og bygningsloven kapittel VII-a. Forslag til ny § 33-13 i plan- og bygningsloven, omtales under.

Når det gjelder utvalgets forslag om å styrke kravet til begrunnelse av vedtak og plikten til å underrette om vedtak etter forurensningsloven, viser departementet til at ny forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven som ivaretar utvalgets forslag, ble vedtatt 16. mai 2002.

Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering av at Århuskonvensjonens krav til allmennhetens deltakelse ved utarbeidelse av kommunale og fylkeskommunale planer, programmer og strategier, jf. artikkel 7, dekkes av bestemmelsene i utredningsinstruksen og plan- og bygningsloven. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at Planlovutvalget bør få anled-

ning til å se alle forhold i sammenheng i forbindelse med den omfattende gjennomgang av planregelverket som er iverksatt.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at kravene i Århuskonvensjonen artikkel 8 om allmennhetens deltakelse i arbeidet med lover og forskrifter, er oppfylt gjennom forvaltningslovens regler om forskrifter og utredningsinstruksens regler som også gjelder ved utarbeidelsen av lover.

I likhet med utvalget vil imidlertid departementet vise til at utredningsinstruksen ikke gir borgerne og deres representanter rettigheter, og at det derfor er viktig at allmennhetens rett til deltakelse i overordnede beslutninger styrkes. For å sikre dette foreslår departementet en prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven i samsvar med artikkel 7 og 8 i Århuskonvensjonen, jf. utvalgets forslag til § 6, nå § 20 i miljøinformasjonsloven. Bestemmelsen omtales i kapittel 15.7.2.1.

Departementet støtter delvis forslaget til endring av genteknologiloven § 13. Plikt til å foreta en offentlig høring ved utsetting av genmodifiserte organismer er i tråd med praksis på området. Utvalgets forslag går derimot lenger enn Århuskonvensjonens bestemmelser når det gjelder innesluttet bruk. Konvensjonen artikkel 6 nr. 11 dekker pr. i dag bare allmennhetens deltakelse i aktiviteter knyttet til utsetting av genmodifiserte organismer. Konvensjonen sier også at prosedyrene for deltakelse skal skje innenfor rammen av hver parts nasjonale lovgivning. Det er imidlertid nedsatt en arbeidsgruppe under konvensjonen for å utrede behovet for å inkludere omsetning og innesluttet bruk av genmodifiserte organismer. Det er i dag stor uenighet blant landene om all innesluttet bruk skal omfattes av høringsplikten, eller om bare enkelte kategorier skal reguleres. Departementet foreslår derfor at genteknologiloven § 13 opprettholdes slik den er i dag så langt det gjelder innesluttet bruk, men at det innføres et krav om offentlig høring av saker som gjelder godkjenning av søknader om utsetting av genmodifiserte organismer. Forslaget omtales nærmere nedenfor i kapittel 15.7.2.3.

15.7.2 Departementets forslag

15.7.2.1 Forslag til bestemmelse i miljøinformasjonsloven om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utforming av regelverk, planer og programmer

Departementet mener det er viktig at allmennhetens rett til deltakelse i overordnede beslutninger styrkes. Generelle beslutninger som fattes av statlige og kommunale myndigheter vil som regel sette rammene og legge premissene for etterfølgende enkeltvedtak, og vil følgelig på mange områder ha større betydning for miljøet enn disse. Det er derfor av stor betydning at allmennheten også får tilgang til informasjon og rett til deltakelse i slike beslutningsprosesser. Utvalget, og flere høringsinstanser, peker på at slike rettigheter allerede er nedfelt i lovverket. Utvalget peker imidlertid på at selv om utredningsinstruksen er gitt av regjeringen og er rettslig bindende for organer underlagt regjeringen, gir den ingen rettigheter for allmennheten. Dette skyldes at den ikke er gitt som lov eller forskrift, men som instruks. Etter utvalgets syn bør allmennhetens rett til å delta i disse viktige beslutningsprosessene lovfestes. I den grad avtaler om myndighetsutøvelse i realiteten nedfeller regelverk, planer eller programmer gjelder dette tilsvarende for disse.

Departementet støtter utvalget i vurderingen av at allmennhetens rett til å delta i disse prosessene bør lovfestes, og foreslår en prinsippbestemmelse i miljøinformasjonsloven § 20 i samsvar med artikkel 7 og 8 i Århuskonvensjonen. Bestemmelsen bør etter departementets vurdering utformes på en slik måte at den også er i samsvar med EUs direktiv om miljøvurderinger av visse planer og programmer (2001/42/EF) hva angår krav til informasjon om miljøvirkninger og medvirkning fra offentligheten. Dette direktivet skal gjennomføres i norsk rett i 2004. Den foreslåtte bestemmelsen vil imidlertid kunne ha et større virkeområde enn EUs direktiv, ettersom virkeområdet til den foreslåtte bestemmelsen ikke er begrenset til planlegging som er pålagt gjennom lov eller forskrift eller planer/programmer med arealvirkninger.

Ved høringen ble det gitt mange synspunkter på flertallets og mindretallets forslag til utforming av § 6. Departementet mener det bør være mulig å forene de hensyn som ligger bak flertalls- og mindretallsforslagene. De generelle prinsipper som stilles opp i bestemmelsen om offentlige myndigheters plikt til å gjennomføre tiltak for å fremme allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser og plikt til å gi allmennheten nødvendig informasjon om arbeidet bør, etter departementets syn, kunne legges til grunn som et generelt prinsipp uavhengig av om forslaget innebærer vesentlige konsekvenser for miljøet eller ikke. Departementet har derfor foreslått en bestemmelse som pålegger offentlige myndigheter i saker som kan ha betydning for miljøet å gi informasjon om arbeidet og gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Det gis ikke anledning til å gjøre unntak fra denne bestemmelsen.

Departementet mener videre det er naturlig å stille mer omfattende krav til medvirkning i forbindelse med forslag som har vidtrekkende konsekvenser for miljøet. Departementet mener derfor at det for denne type saker bør være naturlig å stille krav til høring av forslaget.

Det foreslås i bestemmelsen også hjemmel for å gjøre unntak fra høringsplikten. Unntak fra kravet om høring kan gis i særlige tilfeller dersom andre former for medvirkningstiltak vurderes som mer egnet i forhold til å ivareta allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen. Dette vil gi nødvendig fleksibilitet ettersom bestemmelsen vil kunne omfatte svært ulike beslutningsprosesser- og typer. Det kan også gjøres unntak fra høring dersom dette ikke vil være praktisk gjennomførlig, høring kan vanskeliggjøre gjennomføring av vedkommende sak eller svekke dens effektivitet, eller må anses åpenbart unødvendig. Sistnevnte tilsvarende unntakene fra høring av forskrifter etter forvaltningsloven § 37 og unntakene i utredningsinstruksen kapittel 5.4.

Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget kan unntas fra kravet om offentlig høring. Det bør likevel fra sak til sak vurderes om stortingsmeldinger bør sendes på høring. Departementet viser til viktigheten av at allmennheten også blir hørt i forbindelse med utarbeidelse av proposisjoner og meldinger. I praksis blir allmennheten allerede i dag ofte involvert i utarbeidelsen av denne type dokumenter. Som eksempler på stortingsmeldinger hvor allmennheten i dag involveres kan nevnes Nasjonal transportplan, samlet plan for utbygging av vassdrag og åpning av letevirksomhet i petroleumssektoren. For øvrig gjennomføres ofte en høring i forkant av utarbeidelse av stortingsmeldinger og proposisjoner, for eksempel gjennom høringer av forutgående NOUer.

Departementet mener også det er naturlig at det stilles krav om at det ved høring av regelverk, planer og programmer som kan få vesentlige miljøvirkninger, skal gis informasjon om forslaget sine virkninger for miljøet. Krav til høring og utarbeidelse av en redegjørelse for konsekvenser for miljøet av planer og programmer er også nedfelt i EUs direktiv om miljøvurderinger av visse planer og programmer.

Departementet mener ellers, i tråd med utvalgets forslag, at det bør gis en bestemmelse om krav til redegjørelse for hvordan hensynene i bestemmelsene er ivaretatt i den enkelte sak. En slik bestemmelse må utformes på en måte som ikke medfører nye prosessledd. Departementet foreslår derfor at plikten til å redegjøre for hvordan allmennhetens deltakelse er ivaretatt og hvordan innspill er vurdert knyttes opp til avgjørelsen i saken. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene. Departementet mener at det er naturlig at det stilles krav om at avgjørelsen skal offentliggjøres.

Bestemmelsen kan om ønskelig presiseres nærmere gjennom forskrift i medhold av miljøinformasjonslovens generelle forskriftshjemmel, jf. miljøinformasjonsloven § 7.

15.7.2.2 Forslag til ny § 33-13 i plan- og bygningsloven

Departementet legger til grunn at Århuskonvensjonen artikkel 6 nr. 10 forutsetter at allmennheten skal gis anledning til medvirkning og informasjon også ved omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser. Det synes fornuftig at en slik prinsippbestemmelse knyttes til kapittel VII-a i plan- og bygningsloven. Denne dekker de fleste tiltak som omfattes av artikkel 6 i konvensjonen, med unntak for blant annet tiltak etter petroleumsloven og genteknologiloven.

Departementet foreslår derfor at det gis en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven kapittel VII-a som stiller krav om høring og tilgang til informasjon ved omgjøring eller fornyet behandling av tillatelser. Bestemmelsen (ny § 33-13) foreslås i hovedsak utformet i samsvar med utvalgets forslag.

Utvalget peker på at Århuskonvensjonen ikke stiller eksplisitte krav til å utrede miljøkonsekvensene - framskaffe miljøopplysninger - ved omgjøring eller fornyet behandling. Utvalgets forslag følger Århuskonvensjonens avgrensning og stiller ikke krav til å framskaffe miljøopplysninger.

Det er imidlertid etter departementets vurdering naturlig at det ved høringen legges fram nødvendig informasjon om tiltaket og tiltakets virkninger. Dette er i tråd med det generelle formålet med plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger, og også i tråd med Grunnloven § 110 b. Det at høringsinstansene får relevant informasjon om tiltakets mulige konsekvenser ved høringen er etter departementets vurdering en vesentlig forutsetning for at medvirkningen blir reell. Dette vil også kunne bidra til en mer strukturert prosess sett både fra myndighetens og allmennhetens side. Det er derfor tatt inn i forslaget at allmennheten og berørte interessegrupper ved høringen skal få tilgang til relevant informasjon om tiltaket og tiltakets virkninger på miljø, naturressurser og samfunn.

Det foreslås ingen særskilt forskriftshjemmel til denne bestemmelsen. Forskrift vil, om ønskelig, kunne gis i medhold av den generelle forskriftshjemmelen i plan- og bygningsloven.

Departementet legger som utvalget til grunn at bestemmelsen kun skal gjøres gjeldende for tiltak med vesentlige virkninger slik dette er definert gjennom lovens § 33-2 med tilhørende forskrift. Departementet mener at bestemmelsen også bør gjøres gjeldende for saker som omfatter omgjøring/fornyhet behandling av tiltak der opprinnelig konsesjon ble gitt før regelverket om konsekvensutredninger trådte i kraft. Det samme prinsippet gjelder i dag ved behandling av endringer og utvidelser av tiltak hvor opprinnelig tillatelse ble gitt før bestemmelsene trådte i kraft, dvs. før 1. juli 1990. Utvidelser eller endringer av tiltak som medfører krav til ny konsesjon eller tillatelse omfattes ikke av forslaget til ny § 33-13, men behandles i samsvar med endringsbestemmelsene i forskriftens vedlegg I punkt I.5 eller vedlegg II punkt II.6.

Det understrekes at forslaget ikke innebærer noen plikt til å igangsette fornyet behandling av gitte konsesjoner eller tillatelser, men stiller krav til tilgang til informasjon og høring i de tilfeller slik fornyet behandling skal skje i henhold til eksisterende regelverk eller konsesjonsvilkår.

15.7.2.3 Forslag til endring av genteknologiloven § 13

Departementet mener det er viktig å sikre den offentlige deltakelsen ved saker som gjelder utsetting av genmodifiserte organismer. Departementet har dermed delvis videreført utvalgets forslag om å innføre en plikt til å gjennomføre en høring ved godkjenninger etter genteknologiloven. Siden innesluttet bruk av genmodifiserte organismer ikke er omfattet av Århuskonvensjonen vil departementet i denne omgang ikke foreslå en høringsplikt for slike tiltak. For enkelte saker kan uhellsslipp medføre risiko for helse eller miljøskade, og det bør i disse tilfellene avholdes en offentlig høring. Flertallet av sakene representerer imidlertid en så lav risiko, og en så rutinepreget praksis at bruk av offentlige høring virker unødvendig og svært ressurskrevende. Dette vil på sikt kunne undergrave tilliten til høringssystemet og vil ta fokus bort fra de sakene hvor allmennheten bør delta i beslutningsprosessen. Det kan synes som om utvalgets forslag på dette området har rammet videre enn det som er ment. Departementet viser likevel til det arbeid som utføres under Århuskonvensjonen. Det utarbeides her retningslinjer for hvordan offentligheten skal kunne delta i beslutningsprosessene ved godkjenning av innesluttet bruk av genmodifiserte organismer.

Når det gjelder kravet i forslaget om at høringen skal gjennomføres i god tid før søknaden blir avgjort må dette ses i sammenheng med de forpliktelser Norge har etter EØS-avtalen. Etter gjeldende regelverk i forbindelse med utsetting av genmodifiserte organismer, skal søknader fremmet i et EU-land sendes til Kommisjonen med en anbefaling om beslutning. Kommisjonen distribuerer søknaden til alle EØS-land. Norge har da 60 dager til å komme med foreløpige kommentarer. Det er under disse 60 dagene en høring må gjennomføres.

Kunngjøringsplikten i annet ledd er av departementet foreslått videreført i motsetning til utvalgets forslag.

16 Klage og klagenemnd

16.1 Innledning

Muligheten til å prøve spørsmål om rett til miljøinformasjon gjennom klage vil kunne styrke gjennomføringen av regelverket. En klageordning vil kunne forebygge og løse konflikter, og klargjøre det nærmere omfanget av rettigheter og plikter.

16.2 Gjeldende rett

Den som får avslag på krav om innsyn i et dokument etter forvaltningsloven eller offentlighetsloven, kan påklage avslaget til overordnet organ. Dersom avslaget opprettholdes av klageorganet, kan vedkommende reise sak for domstolene med krav om innsyn.

Også Sivilombudsmannen får seg forelagt saker som gjelder krav om innsyn i miljøopplysninger hos forvaltningen. Sivilombudsmannen fikk i årene 1994 til 1997 mellom 50 og 80 saker årlig til behandling vedrørende offentlighetsspørsmål, jf. offentlighetsmeldingen, side 102. Noen av sakene dreier seg om miljøopplysninger.

Det eksisterer i dag en rekke private og offentlige tvisteløsningsorganer. Enkelte organer, som for eksempel Forbrukertvistutvalget, som er etablert i medhold av lov om behandling av forbrukertvister av 28. april 1978 nr. 18, og Markedsrådet, som er etablert i medhold av lov av 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår, har kompetanse til å avgjøre spørsmål relatert til miljøvern, for eksempel tvist om miljøegenskaper ved varer og lovlighet av markedsføring basert på miljøargumentasjon.

16.3 Internasjonale regler

Både miljøinformasjonsdirektivet og Århuskonvensjonen krever at det skal være mulig å få overprøvd et avslag på krav om innsyn i miljøinformasjon. Etter Århuskonvensjonen artikkel 9 skal allmennheten ha adgang til å få overprøvd retten til innsyn i miljøinformasjon fra det offentlige (jf. artikkel 4) og retten til deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (jf. artikkel 6). Den rettslige prøvingen skal skje for en domstol eller for et uavhengig, upartisk organ. Det er ikke gitt regler om rett til overprøving av avslag på krav om miljøinformasjon fra private virksomheter.

EUs miljøinformasjonsdirektiv stiller ikke direkte krav om rett til overprøving, men i artikkel 4 forutsettes det at man skal kunne søke rettslig eller administrativ overprøving av krav på miljøopplysninger i tråd med de systemene som er etablert i nasjonal rett. Dette er videreført og utdypet i EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv, som i artikkel 6 stiller krav om at statene skal sikre at informasjonssøker har tilgang til en administrativ overprøvningsprosedyre. En slik rett følger dessuten av generelle krav til forvaltningen som

er utviklet gjennom praksis fra EF-domstolen. Direktivet gjelder kun offentlige myndigheters miljøopplysninger, og får derfor ikke betydning for krav om miljøopplysninger fra private.

De internasjonale reglene krever således at det skal være rett til overprøving av avslag fra offentlig virksomhet, men de stiller ikke krav om en særskilt tvisteløsningsmekanisme. Når det gjelder overprøving av krav om miljøinformasjon fra private virksomheter, gir verken Århuskonvensjonen eller EU-direktivet regler. Dette er selvsagt en konsekvens av at regelsettene generelt ikke omfatter miljøinformasjon fra privat virksomhet. En tilpasning av regelverket etter forvaltningsloven og offentlighetsloven vil derfor kunne oppfylle Århuskonvensjonens krav når det gjelder klagereglene.

16.4 Utvalgets forslag

Utvalget tar opp problemstillingen knyttet til uavhengighet ved forvaltningsklage i offentlighetsspørsmål, men ser det ikke som hensiktsmessig å komme med forslag til egne ordninger for klage vedrørende avslag på krav om miljøopplysninger fra offentlige organer. Det foreslås at disse følger offentlighetslovens system så langt det passer, og at Offentlighetslovutvalget vurderer spørsmålet mer prinsipielt. Det foreslås enkelte tilpasninger til offentlighetslovens system for å sikre at alle offentlige organer omfattes og at også spørsmålet om interesseavveining, jf. ovenfor under 14.12, kan prøves.

Utvalget foreslår imidlertid en egen klageordning vedrørende miljøopplysninger fra andre enn offentlige organer. Utvalget ser det som hensiktsmessig med en uavhengig nemnd i disse sakene, og kommer med forslag til organiseringen av denne. Utvalget har imidlertid ikke foreslått egne lovbestemmelser om opprettelsen og organiseringen av nemnda, men har kommet med forslag om en forskriftshjemmel for å gi slike regler (utvalgets forslag til § 23 første ledd).

16.5 Høringsinstansenes syn

De høringsinstanser som har avgitt uttalelse vedrørende klage, slutter seg til utvalgets forslag om å la spørsmål om miljøopplysninger fra offentlige organer følge offentlighetslovens system inntil videre. *Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening* framhever imidlertid behovet for å etablere en egen, felles klageordning uavhengig av forvaltningshierarkiet mer prinsipielt. Når det gjelder spørsmålet om en egen klageordning for spørsmål om miljøopplysninger fra andre enn offentlige organer, slutter *Miljøstiftelsen Bellona* seg til dette idet de uttaler:

«For informasjon som foreligger hos private aktører, foreslår utvalget en hjemmel i lovutkastets § 23, 2. ledd for å opprette en egen klageordning for krav om miljøinformasjon som foreligger hos private virksomheter. En slik ordning bør absolutt realiseres, for ellers er det godt mulig at retten til å kreve miljøinformasjon hos private aktører blir temmelig innholdsløs.»

Andre høringsinstanser, herunder *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Norges Rederiforbund*, er skeptiske til en slik ordning og ber om at den vurderes når man har høstet erfaringer med lovens anvendelse i praksis.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse kommentert behovet for tilpasning av forvaltningsklagesystemet i forhold til passivitet fra det offentlige organet for å sikre en korrekt oppfyllelse av Århuskonvensjonen. De uttaler:

«Det bør derfor vurderes om forvaltningsorganets passivitet utover visse frister, skal regnes som et avslag på innsynsbegjæringen. Etter Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 7 skal et avslag gis hurtigst mulig, og senest innen én måned, med mindre informasjonens komplekse karakter berettiger en forlengelse av denne fristen til to måneder. Etter flertallets forslag til utk § 20, jf. § 19 skal et avslag fra et offentlig organ gis snarest mulig og senest innen ti dager etter at kravet er mottatt. Det vil etter vår oppfatning være mest naturlig å knytte passiviteten til en eller begge av fristene i miljøopplysningsloven, enten slik at passivitet utover to måneder likestilles med avslag, eller slik at passivitet utover ti dager (en måned) regnes som avslag, dog slik at fristen forlenges til to måneder dersom forvaltningsorganet har gitt et foreløpig svar innen ti-dagersfristen. Etter vår oppfatning bør den siste løsningen velges. I og med at oversittelse av fristen vil få såpass konkrete rettsvirkninger, bør det imidlertid vurderes å forlenge ti-dagersfristen noe, for eksempel til femten dager. Vi forutsetter for øvrig at klagen skal framsettes for den instans som innsynsbegjæringen er rettet til, slik at den vil fungere som en ekstra påminnelse. Etter vårt syn bør det på samme måte overveies å knytte passivitetsvirkninger til oversittelse av fristene i utk. § 10, selv om disse virksomhetene ikke er omfattet av Århuskonvensjonens bestemmelser om innsyn.»

16.6 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til hovedtrekkene i utvalgets vurderinger når det gjelder spørsmål om klage. Klage som gjelder miljøinformasjon fra offentlige organer, bør følge offentlighetslovens system. Eventuelle grunnleggende endringer i forvaltningens klagesystem i spørsmål om innsyn bør vurderes av Offentlighetsutvalget. Departementet støtter også Justisdepartementets vurdering av behovet for å klargjøre at passivitet innenfor de fristene som er satt, skal regnes som avslag og gi adgang til klage, og har tatt dette elementet inn i lovteksten. Passivitetsvirkninger må gjelde både overfor offentlige organer og private virksomheter.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å opprette en egen klagenemnd til å behandle saker hvor private virksomheter nekter innsyn i miljøopplysninger. Etter departementets syn er det nødvendig med en klagenemnd for å sikre at retten til miljøinformasjon blir effektiv. Uten en slik rett vil det kunne være en fare for at lovens bestemmelser ikke blir fulgt etter sin intensjon. I tillegg kommer at miljøinformasjonsloven har skjønsmessige regler som kan reise mange avgrensningsspørsmål, og hvor en klagenemnd på en relativt enkel og rimelig måte vil kunne bidra til avklaring av viktige problemstillinger for framtiden og en enhetlig praksis etter loven. For å sikre at klagenemnda får mest mulig reell kompetanse til å sikre overholdelse av loven, foreslår departementet at det både skal kunne klages på rene avslag, på avvising av innsynskrav og på mangelfulle svar. Dette er ikke presisert

direkte i lovteksten, men uttrykket «avslag» skal i denne sammenheng tolkes vidt.

Departementet foreslår egne regler om opprettelse og sammensetning av Klagenemnda for miljøinformasjon. For å sikre at brukerne av loven blir oppmerksom på klageadgangen og hvor man henvender seg for å klage, er det etter departementets syn hensiktsmessig med egne bestemmelser om Klagenemnda i loven. Departementet anser det imidlertid ikke nødvendig å gi detaljerte saksbehandlingsregler mv. i loven, men foreslår at det gis forskriftsbestemmelser om dette.

Det foreslås at Klagenemnda for miljøinformasjon sammensettes av en leder, en nestleder og seks medlemmer, men med deltakelse bare fra leder eller nestleder og to medlemmer i den enkelte sak. Dette er langt på vei parallelt med organiseringen av Forbrukertvistutvalget, jf. lov om behandling av forbrukertvister § 2. Klagenemnda for miljøinformasjon vil ha mange likhetstrekk med Forbrukertvistutvalget både når det gjelder arbeidsområde og organisering, og departementet ser det som hensiktsmessig å følge reglene for Forbrukertvistutvalget der dette er mulig. Det vil også gjelde med hensyn til de mer detaljerte bestemmelsene om nemndas arbeid som skal fastsettes i forskrift.

Det foreslås at halvparten av medlemmene i nemnda skal bestå av personer med bakgrunn fra næringslivet, og at halvparten skal være personer med bakgrunn fra en miljøvernorganisasjon, en forbrukerorganisasjon eller et medieorgan. Det vil være naturlig at Næringslivets Hovedorganisasjon og andre næringslivsorganisasjoner fremmer forslag om sine representanter, mens miljø-, forbruker- og mediesiden kan fremme forslag til sine kandidater.

Leder og nestleder bør ha juridisk kompetanse, men bør ikke ha for sterk tilknytning til noen av de interessegrupperingene som utvalgets medlemmer skal velges fra.

Departementet har ikke foreslått uttrykkelige regler om plasseringen av sekretariatsfunksjonen for nemnda, men antar at det vil kunne være hensiktsmessig om denne plasseres i Miljøverndepartementet. Før man eventuelt vet hvor mye arbeid det blir med behandling av klagesakene, er det ikke formålstjenlig å opprette et eget separat sekretariat for nemnda

17 Håndheving og sanksjoner

17.1 Gjeldende rett

Offentlighetsloven og forvaltningsloven inneholder i dag ingen straffesanksjoningering av overtredelser. Ved grove brudd på offentlighetsloven eller forvaltningsloven vil vedkommende tjenestemenn kunne bli ilagt sanksjoner etter lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) eller lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven). Når det gjelder regelverk som retter seg mot private rettssubjekter, slik som for eksempel regnskapsloven (lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.), forurensningsloven og produktkontrollloven, inneholder disse straffebestemmelser ved overtredelser, avhengig av skyldgrad og overtredelsens karakter.

17.2 Internasjonale regler

Verken Århuskonvensjonen, miljøinformasjonsdirektivet eller forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv inneholder bestemmelser som stiller krav om straffesanksjoningering av de krav som oppstilles.

17.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen straffesanksjoningering eller annen sanksjoningering av de pliktene som foreslås. Det forutsettes indirekte at de straffehjemlene som eksisterer i lovverk som foreslås endret (for eksempel produktkontrollloven), opprettholdes også for de foreslåtte bestemmelsene.

17.4 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som kommenterer spørsmålet om straff. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* uttaler at:

«LO registrerer at lovforslaget mangler regler for straffeansvar. Et spørsmål er om dette burde vært med for å begrense bevisste forsøk på å unngå å formidle slike opplysninger.»

Justisdepartementet på sin side uttaler at:

«Justisdepartementet antar at verken denne regelen [retten til miljøopplysninger om produkter] eller andre nye regler om miljøinformasjon i produktkontrollloven bør være straffesanksjonert når ikke reglene i miljøopplysningsloven er straffesanksjonert. I produktkontrollloven § 12 bør det derfor gjøres unntak for overtredelse av de nye bestemmelser. Iallfall i første omgang bør etterlevelse av reglene om informasjonsrett og -plikt heller framtvinges ved hjelp av tvangsmulkt etter § 13.»

17.5 Departementets vurdering

Departementet har vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig med bestemmelser om straff eller andre sanksjoner ved brudd på de pliktene som foreslås. På den ene siden vil en straffetrussel eller trussel om tvangsmulkt kunne bidra til å sikre en effektiv oppfølging av regelverket. På den annen side bør det etter departementets syn ses hen til at dette er en ny lov, og at man derfor foreløpig ikke vet om det vil være behov for straffebestemmelser eller ikke. Det er departementets håp at loven vil bli brukt og respektert på en slik måte at det ikke vil reise seg noe behov for sanksjonsbestemmelser. I og med at det foreslås opprettelse av en klagenemnd med representanter fra berørte organ, legger departementet til grunn at avgjørelsene herfra blir fulgt uten videre. Dersom dette imidlertid skulle vise seg å bli et problem, vil departementet komme tilbake til spørsmålet om innføring av regler om straff eller tvangsmulkt på et senere tidspunkt. Departementet antar derfor at spørsmålet om å gi straffebestemmelser for å ramme overtredelser av miljøinformasjonsregelverket, vil måtte vurderes når det er vunnet noe erfaring med loven.

Når det gjelder forholdet til produktkontrolloven, slutter departementet seg til Justisdepartementets merknad om at det gjøres unntak for straff for overtredelse av de nye bestemmelsene i produktkontrolloven.

18 Endringer i tvangfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6- erstatning og sikkerhetsstillelse ved midlertidig forføyning

18.1 Innledning

Miljøinformasjonsutvalget drøftet ikke Århuskonvensjonen artikkel 9 om «Adgang til overprøving» da utvalget fant at dette lå utenfor deres mandat. Dette er derfor behandlet som separat sak med egen høring, jf. redegjørelsen i kapittel 4 foran.

For å sikre at norsk rett samsvarer med Århuskonvensjonen artikkel 9 om adgang til klage og domstolsprøving i miljø saker, foreslår departementet visse endringer i lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangfullbyrdelsesloven) §§ 3-5 og 15-6. I dette kapitlet redegjøres det for disse endringene. I tillegg drøftes spørsmålet om Århuskonvensjonen krever at det foretas ytterligere endringer i tvangfullbyrdelsesloven eller tvistemålsloven.

Etter tvangfullbyrdelsesloven § 3-5 vil saksøkeren være erstatningsansvarlig, uavhengig av skyld, for det tapet saksøkte lider som følge av en midlertidig forføyning eller som følge av skritt som har vært nødvendig for å avverge eller å få opphevet en midlertidig forføyning, dersom det viser seg at saksøkerens krav ikke besto da den midlertidige forføyningen ble besluttet.

Etter tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 første ledd kan retten bestemme at saksøkeren som vilkår for ikrafttredelse og gjennomføring av en midlertidig forføyning, skal stille sikkerhet for mulig erstatning til saksøkte.

Endringsforslagene går ut på at det i saker om midlertidige forføyninger der hovedkravet bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og midlertidig forføyning er besluttet etter muntlige forhandlinger på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort, tas inn et vilkår i tvangfullbyrdelsesloven § 3-5 om at saksøkeren må ha opptrådt uaktsomt for at han skal kunne holdes erstatningsansvarlig. Samtidig foreslås det at § 15-6 endres slik at det ikke kan stilles vilkår om sikkerhetsstillelse for ikrafttredelse og gjennomføring av midlertidig forføyning i disse tilfellene.

18.2 Bakgrunnen for lovforslaget og høringen

18.2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Den 27. august 2001 sendte Miljøverndepartementet på høring et forslag om endringer i tvangfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6. Høringsnotatet inneholdt også drøftelser av om det var behov for andre endringer i tvangfullbyrdelsesloven eller i tvistemålsloven, men departementet konkluderte med at det ikke var behov for å foreta andre endringer.

18.2.2 Høringen

Høringsbrevet ble sendt til følgende adressater:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Framtiden i våre hender
- Greenpeace Norden
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge
- Miljøheimevernet
- Miljøstiftelsen Bellona
- Natur og Ungdom
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Verdens naturfond WWF Norge
- Bergen byfogdembete
- Oslo byfogdembete
- Stavanger byfogdembete
- Trondheim byfogdembete
- Agder lagmannsrett
- Borgarting lagmannsrett
- Hålogaland lagmannsrett
- Regjeringsadvokaten
- Norges Juristforbund
- Den Norske Advokatforening
- Den Norske Dommerforening
- Tvistemålsutvalget

Høringsfristen ble satt til 10. oktober 2001. Følgende instanser avga realitetsuttalelse:

- Finansdepartementet
- Justisdepartementet
- Nærings- og Handelsdepartementet
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norges Naturvernforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Borgarting lagmannsrett
- Hålogaland lagmannsrett
- Regjeringsadvokaten
- Den Norske Advokatforening

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttalte at det ikke hadde merknader.

18.3 Gjeldende rett - forholdet mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 og norsk rett

Fra høringsnotatets drøftelse av forholdet mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 og de norske reglene om saksomkostninger ved domstolsbehandling hitsettes:

«Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 lyder:

«In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive. Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies, shall be publicly accessible.»

Etter departementets syn er det særlig grunn til å vurdere kravet om at de virkemidler som allmennheten kan bruke for å angripe brudd på miljølovgivningen, ikke må være uoverkommelig dyre (prohibitively expensive).

Etter departementets oppfatning knytter det seg tvil først og fremst til de kostnadene som en risikerer å pådra seg ved slike søksmål. Dette omfatter både risikoen for å bli idømt motpartens saksomkostninger, og risikoen for å bli erstatningsansvarlig etter tvangsfullbyrdsloven § 3-5.

I tvistemålsloven kapittel 13 bestemmer tvistemålsloven § 172 som hovedregel at den som taper en sivil sak skal bære motpartens saksomkostninger. Urimelige utfall motvirkes ved regelen i annet ledd, som blant annet gir hjemmel for unntak når saken er så tvilsom at saksøkeren hadde fyllestgjørende grunn til å bringe saken inn for retten. Etter tvangsfullbyrdsloven § 3-1 er hovedregelen at saksøkte skal erstatte saksøkerens saksomkostnader i en sak om tvangsfullbyrdelse. Når saksøkte unntaksvis blir fritatt for dette, kan saksøkeren i enkelte tilfeller pålegges å dekke saksomkostnadene for saksøkte med hjemmel i § 3-2. I saker om midlertidig sikring (for eksempel for å få stanset et pågående naturinngrep) gir tvangsfullbyrdsloven § 3-4 tvistemålsloven kapittel 13 tilsvarende anvendelse, noe som innebærer at den som taper saken, som hovedregel har kostnadsansvaret. Etter vår oppfatning gir disse reglene rom for en praksis som ikke vil være i strid med kravet i artikkel 9 nr. 4, iallfall dersom domstolene klart har Århuskonvensjonen for øye ved praktiseringen av bestemmelsen.

Etter departementets syn er det derfor verken nødvendig eller hensiktsmessig med lovendringer her.»

I høringsnotatet kommenterte departementet også forholdet mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 og reglene i tvangsfullbyrdsloven §§ 3-5 og 15-6:

«Tvangsfullbyrdsloven § 3-5 og det risikosynspunkt den bygger på synes etter departementets oppfatning å stå i et tvilsomt forhold til Århuskonvensjonen artikkel 9. Etter departementets oppfatning vil regelen kunne ramme søksmål som framstår som en berettiget ivaretagelse av miljøinteressene, men der det senere viser seg at det ikke er tilstrekkelige bevis for at den miljøskadelige virksomheten er i strid med lovgivningen. Blir erstatningsansvaret stort nok kan dette i så fall ses som en økonomisk hindring i strid med Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4.

Etter lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning § 5-2 kan retten lempe erstatningsansvaret dersom den etter en nærmere vurdering finner at det vil være urimelig tyngende for den ansvarlige. Vilkårene for å lempe ansvaret er strenge, og innebærer at lemping bare foretas i unntakstilfelle. Etter departementets vurdering vil derfor ikke skadeserstatningsloven § 5-2 i tilstrekkelig grad fjerne de økonomiske hindre for tilgang til domstolene som er nødvendig for å imøtekomme kravene i Århuskonvensjonen.

Etter departementets syn kan regelen i tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 neppe anses forenlig med kravet i Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 om at tilgangen til midlertidig forføyning i miljøsaker ikke skal være uoverkommelig dyr. Dette gjelder også plikten til å stille sikkerhet etter § 15-6 første ledd annet punktum.»

18.4 Forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å innføre en regel om at erstatningsansvar etter § 3-5 skal være betinget av at saksøkeren har opptrådt uaktsomt i saker der hovedkravet gjelder påstand om brudd på regler som ivaretar miljøhensyn. Det ble samtidig foreslått å endre tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 slik at det ikke skal kunne stilles krav om sikkerhetsstillelse i slike saker. Det heter i høringsnotatet:

«Miljølovgivningen skal ivareta hensyn som kommer allmennheten til gode. I den grad enkeltindivider og grupper oppnår beskyttelse gjennom miljølovgivningen er det normalt som representanter for miljøverdier av allmenn karakter. I praksis ser man imidlertid at visse organisasjoner - og i enkelte tilfeller privatpersoner - opptrer som representant for en viss type miljøinteresser i saker om brudd på miljølovgivningen. I den grad disse opptrer som representanter for miljøinteresser og dette gjøres på en forsvarlig måte, er det departementets oppfatning at det ikke bør være knyttet nevneverdig økonomisk risiko til begjæring om midlertidig forføyning i slike saker. Dette vil best kunne sikres gjennom en regel om at saksøkeren bare blir erstatningsansvarlig dersom han visste eller burde vite at kravet ikke besto da sikringen ble besluttet. En slik regel må også antas å ha tilstrekkelig preventiv effekt ved at det ikke uten risiko for erstatningsansvar kan kreves midlertidig sikring dersom det ikke er rimelig grunn til å tro at det er grunnlag for hovedkravet.

Dersom saksøkeren ikke har opptrådt uaktsomt, vil risikoen for økonomisk tap måtte bæres av den som påstås å handle i strid med miljølovgivningen. Etter departementets oppfatning er dette en risikoavveining som er rimelig og nødvendig for å at lovgivningen skal ivareta miljøinteressene på en betryggende måte.

Tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd kan utformes slik:

«Dersom midlertidig sikring er opphevet eller falt bort og det viser seg at saksøkerens krav ikke besto da sikringen ble besluttet, plikter saksøkeren å erstatte den skade saksøkte har lidt som følge av sikringen eller ved de skritt som har vært nødvendige for å avverge sikringen eller å få den opphevet. Det samme gjelder om det viser seg at begjæringen for øvrig var ugrunnet som følge av at det under saken forsettlig eller uaktsomt ble gitt uriktige eller villedende opplysninger om sikringsgrunnen. Dersom hovedkravet gjelder påstand om brudd på regler som ivaretar miljøhensyn, plikter saksøkeren å erstatte ska-

de som nevnt i første punktum bare dersom han visste eller burde vite at kravet ikke besto da sikringen ble besluttet.»

Som en konsekvens av forslaget om å endre tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 foreslår departementet også endringer i § 15-6. Etter § 15-6 første ledd annet punktum kan retten bestemme at saksøkeren som vilkår for ikrafttredelse og gjennomføring av forføyningen skal stille slik sikkerhet som retten fastsetter for mulig erstatning til saksøkte.

Dersom saksøkeren pålegges å stille sikkerhet for mulig erstatning etter § 3-5, vil dette i praksis kunne virke som et økonomisk hinder for tilgang til domstolene, selv om ikke erstatningsansvar faktisk oppstår med mindre saksøkeren har opptrådt uaktsomt. De potensielt høye erstatningskrav som kan oppstå ved for eksempel driftsstans av påstått forurensende virksomhet, innebærer at den sikkerheten som må stilles etter § 15-6 kan være uoverkommelig for de aktuelle personer eller organisasjoner som krever midlertidig forføyning. Etter departementets oppfatning tilsier derfor det risikosynspunktet som ligger til grunn for forslaget om å innføre et uaktsomhetsansvar i tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5, at saksøker ikke bør pålegges å stille sikkerhet for mulig erstatningsansvar i disse sakene.

Tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 første ledd kan utformes slik:

«Midlertidig forføyning kan bare besluttes dersom kravet det begjæres forføyning for og sikringsgrunnen er sannsynliggjort. Retten kan bestemme at saksøkeren som vilkår for ikrafttredelse og gjennomføring av forføyningen skal stille slik sikkerhet som retten fastsetter for mulig erstatning til saksøkte. Saksøkeren plikter ikke å stille sikkerhet i saker som gjelder påstand om brudd på regler som ivaretar miljøhensyn.»»

18.5 Høringsinstansenes syn

18.5.1 Om Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 krever at det foretas andre endringer i tvangsfullbyrdelsesloven eller tvistemålsloven

Ingen av høringsinstansene har satt spørsmålsteget ved standpunktet i høringsnotatet om at det generelle omkostningsnivået ved føring av saker for domstolene i Norge ikke kan sies å støte an mot Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4. Det er heller ingen av høringsinstansene som har kommet med innvendinger til konklusjonen om at Århuskonvensjonen ikke krever endringer i saksomkostningsreglene i tvistemålsloven §§ 172 følgende og tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-1, 3-2 og 3-4.

18.5.2 Om Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 krever at det foretas endringer i tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6

Den Norske Advokatforening, Justisdepartementet og Norges Naturvernforbund sier seg enige i konklusjonen i høringsnotatet om at det av hensyn til Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 er nødvendig å endre tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6. I *Justisdepartementets* høringsuttalelse heter det:

«Justisdepartementet gir tilslutning til de vurderinger av Århuskonvensjonen artikkel 9 som framkommer i høringsnotatet, og at det bør fremmes lovendringer for å sikre at det blir samsvar mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 og norsk rett.»

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Næringslivets Hovedorganisasjon og Hålogaland lagmannsrett mener derimot at det ikke er nødvendig å endre tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6 av hensyn til Århuskonvensjonen artikkel 9.

I høringsuttalelsen til *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttales i denne forbindelse:

«(E)tter NHOs oppfatning dreier dette seg om noe annet enn det Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 omhandler. Århuskonvensjonen omhandler så langt vi kan se prosesskostnader - ikke erstatningsgrunnlag.»

Hålogaland lagmannsrett gir i sin uttalelse uttrykk for følgende:

«Artikkel 9 omhandler «access to justice» og den synes å regulere adgangen til overprøving og kostnadene ved dette. Det vises til oppbyggingen av artikkel 9 og ordlyden («procedures shall not be prohibitely expensive»). Lagmannsretten kan ikke se at departementet har gitt noen begrunnelse for at artikkel 9 omfatter et eventuelt erstatningsansvar eller sikkerhetsstillelse for et eventuelt ansvar.»

Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten setter spørsmålstegn ved standpunktet i høringsnotatet om at Århuskonvensjonen artikkel 9 krever at det foretas endringer i tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6. Finansdepartementet uttaler i denne forbindelse at det vil legge til grunn Justisdepartementets vurdering av spørsmålet.

18.5.3 Om hvordan tvangsfullbyrdelsesloven bør endres for å oppfylle kravene etter Århuskonvensjonen artikkel 9

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Nærings- og handelsdepartementet og Regjeringsadvokaten reiser spørsmål om og etterlyser nærmere vurderinger av om ikke tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-5 og 15-6 kan bringes i samsvar med Århuskonvensjonen artikkel 9 gjennom andre løsninger enn de som foreslås i høringsnotatet.

I høringsuttalelsen fra *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* heter det:

«HSH mener videre at det ikke er vurdert andre alternativer i tilstrekkelig grad for å angripe eventuelle brudd på miljølovgivningen. Dette anses som nødvendig for å ivareta miljøinteressene og næringslivet på en betryggende måte.»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«Den løsning som er foreslått er så inngripende at vi mener det er nødvendig å utrede alternative måter å sikre den norske forpliktelsen på. Vi er også skeptiske til om innføringen av en regel om lempning av erstatningsansvaret vil gi en rimelig løsning. Vi foreslår som et alternativ at det utredes om det offentlige kan påta seg saksøkerens kostnader i saker om brudd på miljølovgivningen.»

Hålogaland lagmannsrett, Nærings- og handelsdepartementet og Regjeringsadvokaten stiller også spørsmål ved om avgrensingen av unntaksbestemmelsene som foreslås i høringsnotatet, er hensiktsmessig.

Hålogaland lagmannsrett uttaler:

«Unntaksbestemmelsene gjelder «påstand om brudd på regler som ivaretar miljøhensyn». Dette gir ingen klar avgrensning av hva som omfattes av unntakene. Det kan være vanskelig å skille mellom regler som ivaretar miljøhensyn og regler som ikke ivaretar slike hensyn. I en rekke sammenhenger vil det kunne påstås at det foreligger brudd på regler som ivaretar miljøhensyn. Slik unntakene er formulert av departementet, vil det kunne hevdes at en nabo tvist mellom villaeier og en gårdbruker vedrørende lukt fra gjødsel omfattes av unntaket.

Etter lagmannsrettens syn er det i forbindelse med krav om midlertidig sikring særlig viktig å ha klare regler slik at usikkerhet og uklarhet unngås.»

*Nærings- og handelsdepartementet*uttaler:

«Lovforslaget stiller ingen uttrykkelige krav om hvilke grupper som vil bli ansvarsfri etter den foreslåtte endringen. Som nevnt definerer ikke forslaget hvilke regler som ivaretar miljøinteresser, men dersom dette tolkes vidt vil regelen kunne påberopes av svært ulike grupper, fra miljøvernorganisasjoner til private personer som søker å ivareta sine private interesser, for eksempel gjennom naboloven.»

*Regjeringsadvokaten*uttaler:

«(D)et (kan) reises spørsmål om forslaget til endring av tvfbl. § 3-5 og 15-6 i sin generelle form går ut over konvensjonskravet, fordi også erstatning/sikkerhetsstillelse som ikke er «prohibitively expensive» etter omstendighetene vil bli unntatt.

Når det gjelder tvfbl. § 15-6 vil det kunne inntas en presisering om at den sikkerhet retten pålegger saksøker å stille vedrørende miljø/etter forurensningsloven, ikke må være så store at de forhindrer en prøving av saken.»

*Borgarting lagmannsrett*uttaler på sin side at man «kan ikke se at praktiseringen av de foreslåtte reglene vil volde særlige problemer».

18.6 Departementets vurderinger

18.6.1 Om Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 krever at det foretas andre endringer i tvangsfullbyrdelsesloven eller tvistemålsloven

Departementet viser til at ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til standpunktene i høringsnotatet om at det generelle omkostningsnivået ved føring av saker for domstolene i Norge ikke er i strid med Århuskonvensjonen artikkel 9, og at saksomkostningsreglene i tvistemålsloven §§ 172 følgende og tvangsfullbyrdelsesloven §§ 3-1, 3-2 og 3-4 gir rom for en praksis som er forenlig med konvensjonen.

Departementet opprettholder standpunktet fra høringsnotatet om at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med lovendringer på disse punkter nå.

Et spørsmål som ikke ble tatt opp i høringsnotatet eller reist av noen av høringsinstansene, er forholdet mellom Århuskonvensjonen artikkel 9 og bestemmelsen om foregrepet tvangskraft i tvistemålsloven § 148. Etter tvistemålsloven § 148 kan retten, i saker hvor dommen går ut på annet enn betaling av penger, hvis særlige grunner taler for det og saksøkte ikke sannsynliggjør

at han vil lide en uopprettelig skade, på begjæring bestemme at dommen kan fullbyrdes før den er rettskraftig. I beslutningen om slik foregrepet tvangskraft må det settes som vilkår at saksøkeren stiller sikkerhet før dommen fullbyrdes på grunnlag av beslutningen. Dette har sammenheng med erstatningsbestemmelsen i tvistemålsloven § 148 tredje ledd som svarer til tvangsfullbyrdesloven § 3-5. Etter det departementet kjenner til, blir bestemmelsen om foregrepet tvangskraft sjelden brukt.

I samråd med Justisdepartementet har Miljøverndepartementet ikke funnet grunn til å foreslå endringer i tvistemålsloven § 148. Departementet viser til at dette spørsmålet vil kunne tas opp i forbindelse med oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets utredning (NOU 2001: 32 Bind A og B).

18.6.2 Om Århuskonvensjonen artikkel 9 krever at det foretas endringer i tvangsfullbyrdesloven §§ 3-5 og 15-6

På bakgrunn av høringen har departementet vurdert spørsmålet om Århuskonvensjonen krever at tvangsfullbyrdesloven §§ 3-5 og 15-6 endres på ny.

Departementet forstår det slik at de høringsinstansene som har hatt innvendinger her, oppfatter konvensjonen artikkel 9 nr. 4 slik at den bare gjelder de egentlige prosessomkostningene (saksomkostninger og gebyrer til retten). Bruken av ordet «procedures» i artikkel 9 nr. 4, kan muligens i noen grad underbygge et slikt syn. Formålet med artikkel 9, som er å sikre adgang til domstolsprøving, herunder gjennom midlertidige forføyninger, tilsier imidlertid at man bør være forsiktig med å legge en slik snever tolkning til grunn. Et erstatningsansvar etter § 3-5 vil kunne utgjøre den vesentligste delen av den økonomiske risikoen i forbindelse med en begjæring om midlertidig forføyning og derved faktisk utgjøre en hindring for å bruke midlertidige forføyninger i denne typen saker.

I samråd med Justisdepartementet har Miljøverndepartementet imidlertid etter en nærmere vurdering kommet til at det ikke er nødvendig og heller ikke ønskelig å gå så langt som det ble lagt opp til i høringsnotatet, jf. nærmere punkt 6.3 nedenfor.

18.6.3 Om hvordan tvangsfullbyrdesloven bør endres for å oppfylle kravene i Århuskonvensjonen artikkel 9

I tilknytning til at enkelte høringsinstanser har etterlyst andre alternativer for å bekjempe brudd på miljølovgivningen, vil departementet bemerke at Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 3, jf. nr. 4, krever at det skal være en adgang til domstolsprøving av denne typen spørsmål og at denne adgangen ikke skal være uoverkommelig dyr. Uavhengig av hvilke andre alternative måter som finnes for å bekjempe brudd på miljølovgivningen, må derfor norsk rett innrettes slik at adgangen til domstolene i denne typen saker ikke blir uoverkommelig dyr.

På bakgrunn av høringsuttalelsene fra Nærings- og handelsdepartementet og Regjeringsadvokaten har Miljøverndepartementet i samråd med Justisdepartementet foretatt en fornyet vurdering av mulige, andre endringer som kan foretas for å bringe tvangsfullbyrdesloven § 3-5 og 15-6 i samsvar med Århuskonvensjonen.

Departementet ser det ikke som en aktuell mulighet med en ordning der det offentlige dekker saksøkerens mulige erstatningsansvar og andre omkostninger.

Det samme gjelder forslagene om å knytte unntaksbestemmelsene til bestemte lover eller å innføre regler om at erstatningsansvar og vilkår om sikkerhetsstillelse ikke må settes til så store beløp at det utgjør en uoverkommelig hindring.

Etter departementets oppfatning vil det være lite hensiktsmessig å knytte unntaksbestemmelsenes virkeområde til påstand om brudd på bestemte lover. Ved en slik opplisting risikerer en at enkelte lover som burde vært med faller utenom, og at det blir nødvendig med hyppige oppdateringer av bestemmelsen.

Når det gjelder forslaget om å innføre regler om at erstatningen eller sikkerhetsstillelsen ikke må settes til så store beløp at det vil utgjøre en uoverkommelig hindring, finner ikke departementet å kunne gå inn for dette fordi slike bestemmelser vil bli lite praktikable.

Kravet i Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 4 om at kostnadene forbundet med domstolsprøving ikke må være uoverkommelige, kan etter departementets syn ikke oppfattes som en absolutt størrelse, men som en standardregel. Hvilke krav konvensjonen stiller til norsk rett, vil således kunne variere ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Departementet antar at konvensjonen ikke vil være til hinder for erstatningsregler og korresponderende regler om sikkerhetsstillelse i den utstrekning reglene ivaretar legitime formål og ikke framstår som uforholdsmessige inngrep i retten til domstolsprøving.

Bestemmelsen om objektivt ansvar i tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd er på dette punktet en videreføring av § 261, jf. § 268 i tvangsfullbyrdelsesloven av 1915. I Ot.prp. nr. 65 (1990-91) side 99 annen spalte heter det om begrunnelsen for at ansvaret bør være objektivt:

«Lovgrunnen for dette strenge ansvaret er først og fremst et risikosynspunkt. Når den som mener seg berettiget ikke har gått den ordinære veien og først skaffet seg tvangsgrunnlag, synes det mest rimelig at dette skjer på egen risiko dersom det skulle vise seg at kravet likevel ikke besto. Dernest kommer det inn et prevensjonshensyn. Det er grunn til å tro at de fleste vil avholde seg fra i utide å kreve midlertidig sikring dersom de blir holdt ansvarlig hvis kravet ikke er til.»

Etter departementets syn står regelen om objektivt ansvar i tvangsfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd rettspolitisk sterkt i forhold til midlertidige forføyninger som besluttet uten at hovedkravet er sannsynliggjort eller uten at saksøkte har hatt anledning til å ta til motmæle mot begjæringen, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 annet ledd og § 15-7 annet ledd. I disse tilfellene vil det regelmessig være store muligheter for at det senere viser seg at hovedkravet ikke besto og at begjæringen dermed var grunnløs. Saksøkte har derfor i slike tilfeller et særlig behov for beskyttelse gjennom regler om erstatning. Etter departementets oppfatning vil det derfor ikke være i strid med Århuskonvensjonen å opprettholde regelen om objektivt ansvar i disse tilfellene.

I de tilfellene hvor en midlertidig forføyning er besluttet etter den ordinære framgangsmåten med krav om at hovedkravet er sannsynliggjort og med muntlige forhandlinger, jf. tvangsfullbyrdelsesloven §§ 15-6 første ledd og 15-7 første ledd, vil retten ha kommet til at det er sannsynlighetsovervekt

for at hovedkravet er til etter at saksøkte har hatt anledning til å imøtegå begjæringen. Faren for at det senere skal vise seg at det ikke var hold i hovedkravet, vil derfor regelmessig være vesentlig mindre enn for midlertidige forføyninger etter § 15-6 annet ledd og § 15-7 annet ledd. Regelen om objektivt ansvar i tvangfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd står dermed ikke rettspolitisk like sterkt i disse tilfellene. Departementet antar at det neppe lar seg forsvare i forhold til Århuskonvensjonen å opprettholde en regel om objektivt ansvar i disse tilfellene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres et unntak fra regelen om objektivt ansvar i tvangfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd for saker der det er besluttet midlertidig forføyning til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og forføyningen er besluttet på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort og etter muntlig forhandling. Etter forslaget vil det i slike tilfeller gjelde et uaktsomhetsansvar.

Regelen om sikkerhetsstillelse i tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 annet ledd annet punktum vil i de tilfeller hvor retten stiller krav om sikkerhet, utgjøre en direkte hindring dersom saksøkeren ikke evner å stille sikkerhet. I slike tilfeller vil ikke rettens beslutning om midlertidig forføyning bli effektivert, og dette må trolig i forhold til Århuskonvensjonen sidestilles med tilfeller der saksøkeren overhodet ikke har adgang til å søke midlertidig sikring av kravet.

På den annen side vil krav om sikkerhetsstillelse utgjøre den mest effektive beskyttelse mot at saksøkte lider tap som følge av en grunnløs midlertidig forføyning. At ansvaret etter tvangfullbyrdelsesloven § 3-5 første ledd er objektivt i de tilfellene hvor hovedkravet ikke besto da den midlertidige forføyningen ble besluttet, gir i seg selv ikke saksøkte noe effektivt vern mot å bli påført tap. Erstatningskravet kan vise seg å være verdiløst fordi saksøkeren ikke er søkegod. Hvis det stilles krav om tilstrekkelig sikkerhet for at den midlertidige forføyningen skal effektiviseres, vil dette derimot representere et effektivt hinder mot at saksøkte lider tap.

Departementet antar at regelen i tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 første ledd annet punktum ikke kan antas å være i strid med Århuskonvensjonen på generell basis. Foruten at bestemmelsen ivaretar et formål som må anses legitimt, viser departementet til at tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 første ledd annet punktum er en «kan-regel». Bestemmelsen åpner dermed for en fleksibel praksis. Retten vil blant annet kunne legge vekt på i hvilken grad kravet er sannsynliggjort og på saksøkerens økonomiske evne, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-91) side 293 annen spalte, jf. side 275 annen spalte. I saker der hovedkravet bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og forføyningen er besluttet på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort og etter muntlige forhandlinger, vil retten også måtte ta i betraktning at det kreves uaktsomhet for at saksøkeren skal kunne holdes erstatningsansvarlig. I saker der hovedkravet bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, må dessuten domstolene ha Århuskonvensjonen for øyet ved praktiseringen av bestemmelsen, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 1-4.

På denne bakgrunn finner departementet verken at det er nødvendig eller ønskelig å innføre et generelt unntak fra adgangen til å stille vilkår om sikker-

hetsstillelse i denne typen saker, men at det bare bør gjøres unntak fra adgangen til å kreve sikkerhetsstillelse i de samme tilfeller som departementet foreslår at det innføres en regel om uaktsomhetsansvar. Departementet foreslår dermed at det innføres et unntak fra adgangen til å sette vilkår om sikkerhetsstillelse i tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 tredje ledd begrenset til saker som gjelder sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og hvor midlertidig forføyning er besluttet etter muntlig forhandling og på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene gir uttrykk for at formuleringen «brudd på regler som ivaretar miljøhensyn» ikke gir noen klar avgrensning av hvilke sakstyper som vil omfattes av unntaksreglene, og at dette bør avklares nærmere. Disse innvendingene vil også være relevante i forhold til den formuleringen av unntaket som departementet nå går inn for.

Departementet viser til at en rekke bestemmelser i ulike lover etter omstendighetene vil kunne ivareta miljøhensyn. Miljøhensyn vil ikke bare kunne gjøre seg gjeldende i forhold til lovgivning som har som hovedformål eller vesentlig formål å ivareta slike hensyn, for eksempel forurensningsloven og naturvernloven. Også lovgivning som i hovedsak regulerer privatrettslige forhold vil etter omstendighetene kunne ivareta miljøhensyn. I tilfeller der en virksomhet forurenser naboeiendommer, vil for eksempel naboene kunne påberope seg naboloven for å få stoppet forurensningen.

På denne bakgrunn finner departementet at regelen vanskelig kan formuleres på en annen måte som bedre gir uttrykk for hvilke saker som omfattes av unntaket. Forslaget i høringsnotatet opprettholdes derfor på dette punktet. Se ellers merknadene til bestemmelsen i kapittel 20 for en nærmere redegjørelse for hvilke saker som vil omfattes av det foreslåtte unntaket.

19 Økonomiske og administrative konsekvenser

19.1 Generelt

Tilgang til informasjon står sentralt i alle former for beslutningsfatning - både i privat og offentlig virksomhet. Det ligger stor nytte i økt tilgang på miljøinformasjon for allmennheten. For det første vil god informasjon om miljøforhold og miljøeffekter kunne gi bedre og riktigere beslutningsgrunnlag og dermed også bedre beslutninger. Riktig miljøinformasjon er viktig for at miljøforhold skal bli tillagt nødvendig vekt i beslutningssituasjoner, både i offentlig og privat virksomhet. Større åpenhet i offentlig saksbehandling vil kunne være med på å fremme mer miljømessige og samfunnsøkonomisk riktige avgjørelser, ved at miljøeffekter av tiltak blir kjent på et tidlig stadium i prosessen. Det vil også muligens kunne redusere behovet for klager og de kostnadene som er forbundet med det. For det andre vil bedre informasjon og kunnskap om miljøtilstanden i våre omgivelser og miljøvirkningen av produkter og produksjonsprosesser gi bedre grunnlag for befolkningens deltakelse i demokratiske prosesser. Styrket tilgang til miljøinformasjon kan dermed bidra til bedre gjennomføring av miljøvernpolitikken. Slik informasjon kan også føre til at etterspørselen dreies over mot mer miljøvennlige produkter. Begge disse forhold vil bidra til mindre skade på miljøet.

Gjeldende rett har en rekke bestemmelser av betydning for retten til miljøinformasjon, i første rekke knyttet til offentlig saksbehandling. Den selvstendige betydningen av den nye miljøinformasjonsloven og de nye reglene i produktkontrolloven og endringene i andre lover som foreslått i denne proposisjonen, er at de styrker allmennhetens posisjon ved krav om miljøinformasjon hos offentlige organer og pålegger offentlige organer nye plikter i den forbindelse. Loven pålegger forvaltningsorganer et særskilt ansvar for å formidle informasjon på en oversiktlig og lett tilgjengelig måte til allmennheten, noe som vil styrke allmennhetens kunnskap om miljøtilstanden og miljøproblemene. Videre innfører loven nye rettigheter for allmennheten overfor private. Retten til miljøinformasjon korresponderer her med kunnskapspliktene som følger av henholdsvis miljøinformasjonsloven § 9, regnskapsloven (lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.) og kunnskapsplikten i produktkontrolloven. Men miljøinformasjonsloven utvider kretsen av de som skal ha kunnskapsplikt utover den krets som disse reglene gjelder for i dag, noe som innebærer at enkelte private får nye kunnskapsplikter. Alle private får nye plikter til å gi ut miljøinformasjon i henhold til lovens bestemmelse.

Miljøverndepartementet ser at en eventuell supplering, sammenstilling og distribuering av informasjon kan innebære et merarbeid både for offentlig forvaltning og for private virksomheter, men anser de samfunnsmessige fordelene som klart større. Det må dessuten påregnes at eventuelt merarbeid vil være størst i en startfase før rutiner og systemer er justert eller nye etablert. Overslag over nytte og kostnader som forslaget medfører, er usikre. Siden forslaget på mange punkter bare utvider allerede eksisterende plikter, er det vanskelig å anslå med nøyaktighet hvilke kostnader som vil kunne påløpe som

resultat av forslaget. Generelt mener departementet at den utredning utvalget har fått utført, trolig overvurderer omfanget av kommunenes kostnader som følge av den utvidete plikten til å gi ut miljøinformasjon. Som følge av de presiseringene og avgrensningene som er gjort i loven, anses de økonomiske konsekvensene av lovforslaget i proposisjonen å være betydelig lavere enn det utvalget har anslått.

19.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

19.2.1 Plikt til å ha og formidle miljøinformasjon på et overordnet nivå

Loven pålegger forvaltningsorganer på et overordnet nivå å ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sitt ansvarsområde og sine funksjoner og gjøre denne allment tilgjengelig. Det må legges til grunn at ulike myndigheter - for å kunne utøve sitt forvalteransvar på en forsvarlig måte - allerede i dag har grunnleggende kunnskap om miljøaspektene innenfor sitt ansvarsfelt og sin sektor som følge av kravene til forsvarlig saksbehandling og konsekvensutredninger.

Det er derfor først og fremst sammenstilling og tilgjengeliggjøring som vil medføre økt arbeid. Som beskrevet i utvalgets utredning, finnes i dag en rekke informasjonssystemer for miljøfakta, og flere er under planlegging. Loven krever ikke opprettelse av parallelle systemer dersom det finnes eksisterende systemer som man kan slutte seg til og bidra inn i. Tilgjengeliggjøring av miljøinformasjon til allmennheten vil være et kontinuerlig utviklingsarbeid i forvaltningen og vil i mange tilfeller kreve samarbeid og ansvarsfordeling mellom flere involverte innenfor statlig eller kommunal sektor, eller mellom statlig og kommunalt nivå.

Gjennom sektorvise miljøhandlingsplaner, stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og miljøstatus i Norge har statlige myndigheter allerede til en viss grad lagt til rette for å oppfylle forpliktelsene i bestemmelsen. Forslaget antas derfor ikke å føre til særlige økonomiske utgifter for statlige myndigheter utover dagens nivå.

Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner, vil forslaget kunne føre til noe økte utgifter. Men plansystemene i kommunene vil her være et primærverktøy som kan utnyttes og videreutvikles, også som kilde til miljøinformasjon til kommunens innbyggere. Som nevnt kan kommunene også slutte seg til felles informasjonssystemer. Kostnadene vil således kunne begrenses ved større grad av kommunal samordning eller samarbeid om miljøinformasjon. Dette vil særlig kunne gjelde i forbindelse med å bruke regionale data, for eksempel angående ulike overvåkningsdata, kjemikalieutslipp generelt, eller rovdyrspørsmål. Videre er det viktig å påpeke at det både på statlig nivå og fylkesnivå allerede foreligger mye miljøkunnskap om kommunene som kommunene selvfølgelig ikke trenger å skaffe seg informasjon om ved egen innsats.

Departementet vil presisere at den foreslåtte kunnskapsplikten er begrenset til å gjelde miljøinformasjon som er relevant i forhold til kommuners og fylkeskommuners ansvarsområde og funksjoner, og ikke til dens geografiske område. I tillegg er det presisert i loven at det er oversiktsinformasjon som kreves. Som andre offentlige organer må kommunene inneha grunnleggende miljøkunnskap for å utøve sine ulike forvalter- og myndighetsroller. Dette

innebærer at slik informasjon allerede finnes i kommunene i betydelig omfang.

Utredningen anslår kostnadene for kommunesektoren totalt sett til 40 mill. kroner pr. år. På bakgrunn av ovennevnte anser departementet at anslaget er for høyt. Det er dessuten vanskelig å se at kostnadene vil påløpe som årlig like store kostnader. Det vil initialt være kostnader knyttet til å få på plass systemer for systematiske miljøvurderinger, men senere vil kostnadene reduseres betydelig.

19.2.2 Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold ved egen virksomhet

Forslaget om å ha miljøinformasjon om forhold ved egen virksomhet vil trolig føre til økte kostnader for offentlig virksomhet som i dag ikke er omfattet av regnskapslovens bestemmelser om miljørapportering. Det er anslått at statlige etater vil få en økt kostnad pr. år på 5 000 til 50 000 kroner i forbindelse med innsamling og bearbeiding av denne typen opplysninger. Dette vil gjelde typiske kontorvirksomheter som må skaffe oversikt over for eksempel energiforbruk, avfall og transport. I tillegg kommer kostnader knyttet til å besvare forespørsler om informasjon.

Departementet vil også framheve at det finnes et betydelig potensial for økonomisk lønnsomme miljøtiltak som vil bli synlige ved at virksomhetene får økt kunnskap om sin påvirkning på miljøet. Dette framgår blant annet av erfaringene fra pilotprosjektet *Grønn Stat* (1998-2001) og fra andre virksomheter som har innført ulike former for miljøledelse og miljøregnskap. For videreføringen av Grønn stat er det satt som mål at statlige etater og virksomheter innen utgangen av 2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystem. Statlige virksomheter vil gjennom dette få verktøy som langt på vei legger til rette for å frambringe de nødvendige kunnskapene. Også kommunale virksomheter vil kunne dra nytte av disse miljøledelsessystemene.

19.2.3 Sterkere innsynsrettigheter overfor utvidet krets av «offentlige organer»

Det foreslås regler som skal styrke allmennhetens rett til å få miljøinformasjon som foreligger hos offentlige organer. Forslaget skiller seg noe fra offentlighetsloven, både når det gjelder omfanget av innsynsrettighetene og de enkelte saksbehandlingsreglene. Forslaget vil kunne medføre noe økte kostnader for de organene som berøres, avhengig av i hvilken grad allmennheten benytter sine nye rettigheter. Dette vil også gjelde enkelte private virksomheter i den grad de tar oppdrag for det offentlige. Kostnadene vil i det alt vesentlige knytte seg til behandling av krav om miljøinformasjon. Forslaget antas å ville kunne føre til noe økte utgifter som følge av at det trolig vil bli en viss økning i antallet innsynsbegjæringer, og fordi noen av innsynsbegjæringene vil kunne være arbeidskrevende å besvare. I tillegg vil kravet om skriftlig begrunnelse ved avslag kunne føre til noe merarbeid.

19.2.4 Klagebehandling

Utvidelsen av klagesystemet etter offentlighetsloven vil ikke medføre økte utgifter av betydning idet det erfaringsmessig bare er et fåtall saker som vil bli fremmet for klagebehandling.

Etablering av en særskilt klagenemnd for private virksomheter vil medføre noe kostnader for det offentlige. Det tas sikte på at sekretariatet legges til Miljøverndepartementet, og dette vil trolig gi noe mindre kostnader enn om det skulle opprettes et eget sekretariat. Det er vanskelig å anslå antall klagesaker og dermed vanskelig å foreta et nærmere kostnadsoverslag. Dekning av kostnader for drift av klagenemnda vil for øvrig bli nærmere vurdert i forbindelse med opprettelsen av nemnda.

Forslaget antas ikke å få vesentlige administrative konsekvenser. Utover innføring av en særskilt klagenemnd, vil ikke forslagene ellers få betydning for organiseringen av statlig eller kommunal forvaltning.

19.2.5 Deltakelse og overprøving

Det foreslås regler vedrørende allmennhetens deltakelse ved utformingen av regelverk, planer og programmer, ved omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, og ved saker om godkjenning av utsetting av genmodifiserte organismer etter genteknologiloven. Forslaget vil medføre noe økte kostnader, men i de langt fleste sakene stilles det imidlertid allerede i dag krav til åpenhet i saksbehandlingen.

Forslaget til endringer i lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) antas ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

19.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for private

Det foreslås å innføre en bestemmelse som gir rett til opplysninger om forhold ved offentlige og private virksomheter som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Dette gjelder primært opplysninger knyttet til drift og produksjon. Forslaget vil etter utvalgets vurdering gi mulighet for kostnadsforbedringer i virksomheter som følge av økt bevissthet og kompetanse på miljøområdet. Forslaget vil, slik utvalget vurderte det, i liten grad medføre økte kostnader til innsamling av informasjon for virksomheter som omfattes av regnskapslovens krav om miljøredegjørelse. Slike virksomheter har allerede plikt til å ha oversikt over miljøkonsekvenser av egen virksomhet og gjøre disse tilgjengelige gjennom årsberetning og miljørapporter. For virksomheter som i dag ikke omfattes av regnskapslovens krav til miljøredegjørelse vil det påløpe nye kostnader avhengig av virksomhetens størrelse og miljøforhold. I landbruket og skogbruket er det under etablering systemer om miljøforhold som kan lette gjennomføringen.

For alle gjelder det at det vil kunne oppstå noe økte kostnader som følge av større pågang etter opplysninger og større behov for bearbeidelse av opplysninger som følge av at allmennheten på dette området har fått helt nye rettigheter. Økt bearbeidelse av informasjon må antas å innebære både økt nytte for dem som etterspør informasjonen, og økte kostnader for virksomhetene. Omfanget av dette er imidlertid vanskelig å anslå. På samme måte som for det

offentlige anses kostnadene i en startfase å være størst, fram til rutiner og systemer er innarbeidet.

Det foreslås en bestemmelse i produktkontrolloven om rett til å kreve opplysninger om produkters innhold og miljøkonsekvenser. Forslaget vil kunne bidra til å fremme miljøvennlig produktutvikling gjennom økt kunnskap både hos selger og kjøper av produkter og derved til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Videre vil forslaget kunne bidra til å forebygge skader og ulykker som følge av helseskade og miljøpåvirkning fra produkter. De utredningene som er foretatt, konkluderer med at kostnadene ved forslaget vil være små. Denne vurderingen bygger på at aktørene allerede har en omfattende kunnskapsplikt, blant annet gjennom produktkontrolloven. I en utredning som PricewaterhouseCoopers (PWC) foretok for utvalget, ble det konkludert med at kostnadene pr. produkttype totalt trolig ville ligge fra 1 000 til 2 000 kroner (utredningen kapittel 21.2). Det pekes på at slike kostnader kan variere fra produkt til produkt, og at produkter som ikke antas å føre til helseskade eller miljøforstyrrelse, ikke vil omfattes av regelverket. For en rekke av de produktene som omfattes av disse reglene, for eksempel kjemikalier som er regulert av felles europeisk regelverk, foreligger det dessuten en omfattende dokumentasjon vedrørende helse- og miljøforhold.

20 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

Til § 1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen er retningsgivende for tolkningen og anvendelsen av de øvrige bestemmelsene i loven.

Bestemmelsen bygger på elementene i utvalgets forslag til § 1. Det vises til kapittel 8.2 for en nærmere redegjørelse for de vurderinger som ligger bak utformingen av formålsbestemmelsen.

Formålet med loven er todelt. Loven skal for det første sikre tilgang til miljøinformasjon, og derved gi allmennheten økt mulighet til å skaffe seg kunnskap om og innflytelse i miljøsaker og miljøspørsmål. For det andre skal loven fremme deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. De to elementene henger nært sammen. Tilgang på miljøinformasjon er en forutsetning for å kunne delta i og øve innflytelse på saker og beslutningsprosesser som berører miljøspørsmål.

Første punktum fastslår at lovens formål er å sikre allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. Dette er i tråd med Grunnloven § 110 b annet ledd om at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen», og at denne informasjonen skal være egnet til å «ivareta deres Ret i Henhold til foregaaende Led». Første ledd i Grunnloven § 110 b fastslår retten til en viss miljøkvalitet og langsiktig ressursdisponering av hensyn til framtidige generasjoner. Miljøinformasjonsloven skal «sikre» allmennhetens tilgang til informasjon om dette. For offentlige organers vedkommende vil fra før de alminnelige reglene i offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelde, men miljøinformasjonsloven inneholder en rekke særregler som er mer spesifikke eller annerledes, og som gir sterkere rettigheter.

Formålet med miljøinformasjonen er å sette borgerne i stand til å bidra til vern av miljøet, til å beskytte seg mot helse- og miljøskade, og til å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Til forskjell fra utvalgets forslag er private beslutningstakere også nevnt. Påvirkning kan utøves direkte overfor den enkelte virksomhet eller beslutningstaker, eller mer indirekte i form av miljøbevisst forbruk eller andre disposisjoner i markedet. Et viktig hensyn bak reglene om tilgang til miljøinformasjon er å gjøre miljøbevisste valg mulig.

Annet punktum gjelder spesielt allmennhetens deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Formuleringen «fremme» indikerer at miljøinformasjonsloven ikke alene tar mål av seg til å sikre slik deltakelse. Ved siden av miljøinformasjonsloven gjelder andre sentrale regelverk av stor betydning for dette, særlig regler om enkeltvedtak og om høring av forskrifter i forvaltningsloven, og bestemmelsene om konsekvensutredning og planprosesser i plan- og bygningsloven. Det finnes også en rekke bestemmelser om saksbehandling, konsekvensvurdering, høring m.m. i lover om

bestemte sakstyper eller saksfelt. Loven inneholder en prinsippbestemmelse om allmennhetens rett til deltakelse i saker av betydning for miljøet, og setter en generell standard for når og hvordan saksbehandlingsprosesser skal legges til rette for deltakelse, jf. § 20.

Til § 2 Hva som forstås med miljøinformasjon

Definisjonen i loven angir lovens saklige virkeområde og derigjennom de ytre rammene for hva loven gjelder for. Hvilken rett man i det enkelte tilfelle har til å få miljøinformasjon innenfor definisjonens rammer, følger av de enkelte rettighetsbestemmelser i loven.

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag til legaldefinisjon i § 4. Miljøverndepartementet har foretatt en restrukturering av elementene og visse innholdsmessige endringer. Det vises ellers til omtalen av hele bestemmelsen i kapittel 8.3.

Begrepet miljøinformasjon er valgt her og i resten av loven istedenfor utvalgets begrep «miljøopplysninger». Bakgrunnen for dette og andre spørsmål som er reist om definisjonen, framgår av kapittel 8.3.

Første ledd legger en vid forståelse av begrepet miljøinformasjon til grunn. Det er liten grunn til å begrense begrepets, og derved miljøinformasjonslovens, virkeområde i utgangspunktet, og det er derfor valgt formuleringer som favner bredt. Dette er i tråd med fortolkningen av grunnlovsbestemmelsen og formuleringene i de internasjonale instrumentene.

Det er i utgangspunktet ikke oppstilt noe krav om at informasjonen finnes i et dokument eller gjelder en bestemt sak. Begrepet miljøinformasjon er avgrenset etter sitt innhold, og er uavhengig av hvor informasjonen finnes eller i hvilken form den foreligger.

Formuleringen innledningsvis i § 2 *første ledd* skal for det første gjøre det klart at miljøinformasjon omfatter både fakta og vurderinger. Vurderinger omfatter analyser og beregninger, men også andre faglige og politiske vurderinger.

Definisjonen omfatter for det første informasjon om «miljøet», jf. første ledd bokstav a. Dette omfatter miljøfakta og informasjon om tilstanden i miljøet. Bokstav a skal minst ta opp i seg Århuskonvensjonens formulering i artikkel 2 nr. 3 bokstav a om «tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene».

Dette er ikke avgrenset til dagens tilstand. Sammenligning med tidligere tilstand, beskrivelse av årsaker og utviklingstrekk over tid og mulig framtidig utvikling er naturlige deler av en meningsfull beskrivelse av miljøtilstanden, og i utgangspunktet omfattet av definisjonen, jf. de innledende ordene i første ledd som nevner både fakta og vurderinger. Hva det skal informeres om i det enkelte tilfellet vil imidlertid være avhengig av spørsmålet og den konkrete situasjonen, og må avgjøres i tilknytning til de andre bestemmelsene i loven.

Det går fram av annet ledd at begrepet «miljøet» også omfatter kulturminner og kulturmiljø. Om det nærmere innholdet vises til merknadene til annet ledd nedenfor.

Informasjon om «miljøet» kunne strengt tatt gjelde alle slags faktaopplysninger som har med elementer i det ytre miljø å gjøre, slik som badetemperatur, oppslagsbøker om natur, geografiske opplysninger, vanlige kart og lignende. Ordlyden må her fortolkes noe innskrenkende. Vanlige kart og geografiske opplysninger, for eksempel om høyden på fjell, dybden på vann og plassering av bebyggelse, er ikke i seg selv miljøinformasjon. For å være miljøinformasjon må informasjon om «miljøet» si noe om tilstanden til miljøelementene som nevnt ovenfor. For eksempel vil kartfestet informasjon om forekomst av forurenset grunn, områder av særlig verdi for biologisk mangfold eller grensene for verneområder, være miljøinformasjon. Spørsmål om betaling for miljøinformasjon og forholdet til opphavsretten er nærmere omtalt nedenfor, jf. kommentarene til § 6 og § 3 og kapittel 9.2 og 9.3.

Første ledd bokstav b omhandler hvilke påvirkningsfaktorer som er omfattet av miljøinformasjonsbegrepet, og skal ses som en ikke uttømmende eksempelliste. I første rekke er det menneskelig aktivitet som påvirker utviklingen i miljøtilstanden. Dette er blant annet «faktorer som stoffer, energi, støy og stråling og aktiviteter eller tiltak», slik Århuskonvensjonen uttrykker det i artikkel 2 nr. 3 bokstav b. Uttrykket «påvirker eller kan påvirke» må anses å omfatte påvirkninger både i negativ og positiv retning, dvs. det som forringer miljøverdier, og tiltak til vern om miljøet. Den skal fange opp alle de faktorer som er nevnt i Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 bokstav b. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. «herunder». For eksempel er det klart at forurensende utslipp og avfall omfattes, selv om det bare delvis dekkes av underpunktene som nevnt i bokstav b.

En viktig presisering er gjort i tilknytning til tiltak i miljøet ved at uttrykket «planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter» er tatt inn, jf. *første underpunkt* i bokstav b. Dette tilsvarer formuleringen i Grunnloven § 110 b som med sitt uttrykk «Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen» henviser til prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd. For dette vises til regelverket om konsekvensutredninger, blant annet i plan- og bygningsloven kapittel VII-a, som pålegger plikt til å utrede miljøkonsekvensene av planlagte tiltak i nærmere bestemte tilfeller.

Tiltak og aktiviteter under det første punktet under bokstav b vil typisk være fysiske tiltak slik som oppføring av bygninger, graving eller oppdemning av vassdrag, eller avfallsdeponering, samt aktiviteter som påvirker miljøet på andre måter, slik som for eksempel støyende virksomhet eller jakt og fiske.

Definisjonen presiserer i *annet underpunkt* at begrepet «miljøinformasjon» også skal omfatte informasjon om produkters egenskaper og innhold i den grad disse påvirker eller kan påvirke det øvrige miljøet. Dette gjelder både informasjon om farlige komponenter i kjemiske produkter og miljørelevante egenskaper ved «faste» produkter, slik som biler, leketøy til barn, tekstiler og alle andre slags ting. For «produktspesifikk» informasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, er det innført særregler i produktkontrollloven. For disse vil produktkontrollovens avgrensning være avgjørende for reglens virkeområde, ikke definisjonen i miljøinformasjonsloven § 2. Det vises til kommentaren til § 3 annet ledd og særbestemmelsene i produktkontrollloven.

«Forhold ved drift av virksomhet» i *tredje underpunkt* omfatter også de to førstnevnte faktorer, men fanger også opp alle andre forhold ved virksomheter som kan påvirke miljøet. Dette er et særlig element i loven, jf. kunnskapsplikten i § 9, og er derfor tydeliggjort i definisjonen. Definisjonen omfatter alle slags forhold ved virksomhet som kan påvirke miljøet, og det vises til omtalen under § 9 som er illustrerende for hva dette kan være.

Formuleringen administrative avgjørelser, tiltak, mv. i *fjerde underpunkt* er ment å dekke andre forhold enn de direkte fysiske faktorer som påvirker miljøet, dvs. beslutninger som har betydning for miljøtilstanden. Formuleringene skal dekke Århuskonvensjonens oppregning i artikkel 2 nr. 3 bokstav b, siste del. Den er derfor utformet mest med tanke på offentlige beslutningsprosesser, men omfatter i utgangspunktet også beslutninger i det private.

Planer omfatter både kommunale og fylkeskommunale planer etter plan- og bygningsloven og andre lover, og dessuten nasjonale planer, som for eksempel nasjonal transportplan og miljøhandlingsplaner. Inn under administrative avgjørelser og tiltak faller også vedtak i enkeltsaker eller lov- eller forskriftsvedtak som påvirker eller kan påvirke miljøet.

I tråd med de internasjonale reglene er det uttrykkelig sagt at også bakgrunnsinformasjon i form av analyser, beregninger og forutsetninger som ligger til grunn for beslutningsprosessene, er miljøinformasjon. Det kan være viktig for de som ønsker å gjøre seg opp en selvstendig mening om det grunnlagsmaterialet for eksempel et forvaltningsvedtak bygger på. «Tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger» omfatter analyser og beregninger om miljøtilstanden og utviklingen av denne, for eksempel beregninger av vannføringen i vassdragene. I tråd med utvalgets forslag skal det også omfatte kost/nytteanalyser og andre økonomiske analyser og vurderinger som for eksempel blir foretatt i forbindelse med en offentlig beslutningsprosess, når avgjørelsen kan ha betydning for miljøet. Dette er faktorer som omfattes av Århuskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 bokstav b.

Første ledd bokstav c avklarer i hvilken grad helseopplysninger skal være omfattet. Regelen sikrer at opplysninger om sammenhenger mellom miljøforhold og helse er å anse som miljøinformasjon. Opplysninger om helsevirkninger er omfattet i den grad de er følge av miljøskade. En statistikk over forekomsten av astma i Norge vil således i utgangspunktet falle utenfor. Men dersom statistikken viser at forekomsten av astma kan føres tilbake til for eksempel lokal luftforurensning, vil statistikken være omfattet. Det anses ikke ønskelig å utvide lovens virkeområde til å omfatte rene helseopplysninger, opplysninger om indre miljø og opplysninger om sosialt miljø, for eksempel om hvordan et legemiddel virker i kroppen eller om passiv røyking kan utløse lungekreft. Det vises til kapittel 8.3.7.4.

Annet ledd presiserer nærmere begrepet miljø. Miljø er benyttet i betydningen det ytre miljø, slik det forstås i forurensningsloven og er forklart i forurensningslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 11 (1979-80)). I lovproposisjonen til forurensningsloven på side 87 heter det blant annet:

«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 tettstedmiljøer. 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.»

Dette er en god beskrivelse også for miljøinformasjonslovens vedkommende.

Opplysninger om arbeidsmiljø faller i utgangspunktet utenfor definisjonen. I mange tilfeller vil imidlertid opplysninger om arbeidsmiljøet også være miljøopplysninger som faller inn under definisjonen. Opplysninger om luftforurensninger i Groruddalen vil være opplysninger om arbeidsmiljøet til en som jobber på et utendørs anlegg der, samtidig som det er miljøopplysninger. Opplysninger om skadevirkninger av tetningsstoffer for tunneler vil både være miljøopplysninger i den grad tetningsstoffet påvirker miljøet i eller omkring tunnelen, og opplysninger om arbeidsmiljøet til anleggsarbeiderne.

Det er presisert at kulturminner og kulturmiljøer inngår på linje med miljøet for øvrig. Det betyr at informasjon om kulturminnet som sådant og kulturmiljøet med alle dets elementer vil være miljøinformasjon. Departementet vil bemerke at informasjonsretten er avgrenset av at det dreier seg om forhold i det ytre miljø, og at det ikke er meningen at all kunnskap om kulturhistoriske elementer som sådan er omfattet av definisjonen. Museale eller andre samlinger er for eksempel ikke omfattet av definisjonen. Kulturminner og kulturmiljøer er definert i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven). Med kulturminner menes «alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til», jf. kulturminneloven § 2 første ledd. Med kulturmiljøer menes «områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng», jf. kulturminneloven § 2 annet ledd. Det vises for øvrig til forarbeidene til kulturminneloven.

Til § 3 Forholdet til annen lovgivning

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom lov om miljøinformasjon og annen lovgivning. Det vises til de alminnelige merknadene i kapittel 9.1.

Første ledd fastslår at miljøinformasjonsloven ikke innskrenker retten til informasjon etter annen lovgivning. Bestemmelsen tilsvarer utvalgets forslag til § 2 første ledd og er i hovedsak tatt med av pedagogiske hensyn for å gjøre oppmerksom på at særlig offentlighetslovens og forvaltningslovens regler også har stor betydning og gjelder side om side med miljøinformasjonsloven. Det samme gjelder for andre særregler om innsyn og offentlighet. Bestemmelsen i § 3 første ledd er også tatt med som en sikkerhetsventil for de tilfellene der annen lovgivning skulle vise seg å gå lenger enn miljøinformasjonsloven med hensyn til å gi rett til innsyn. I slike tilfeller vil altså bestemmelser i den fra før gjeldende lovgivningen gå foran. Formålet med loven om miljøinformasjon er å sikre lettere tilgang til og større åpenhet om miljøinformasjon, og den går derfor lenger og gir utvidede rettigheter i forhold til annet regelverk. Det antas derfor at tilfeller som nevnt ovenfor sjelden vil oppstå.

I og med at miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven til dels har ulike regler både med hensyn til innsynsretten og saksbehandlingen, vil offentlige

organer i den enkelte sak måtte ta stilling til om kravet gjelder miljøinformasjon eller annen type informasjon.

Når det gjelder forholdet mellom miljøinformasjonsloven og annen lovgivning knyttet til allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser mv., er det gitt en særbestemmelse i § 20 femte ledd.

Annet ledd viser til de nye reglene som er inntatt i produktkontrollloven om miljøinformasjon om produkter. Det er her valgt en annen løsning enn i utvalgets forslag til § 2 annet ledd. Bestemmelsen i § 3 annet ledd innebærer at når kravet på miljøinformasjon gjelder «produktspesifikk» informasjon, er det særreglene i produktkontrollloven §§ 9 - 10 som regulerer dette. Definisjonen av miljøinformasjon gjelder ikke på produktkontrollovens område, og begrepet «miljøinformasjon» er derfor ikke brukt i denne sammenheng eller i §§ 9 - 10 i produktkontrollloven. Med «produktspesifikk» informasjon menes informasjon om bestemte produkter eller produktgrupper, deres innhold, virkninger og egenskaper for øvrig. Når forespørselen gjelder spesifikk informasjon om et produkt som er omfattet av produktkontrollloven, regulerer denne loven innsynsretten.

Bestemmelsen i produktkontrollloven § 10 tilsvarer i hovedsak utvalgets forslag til § 3 b og § 3 c i produktkontrollloven, mens produktkontrollloven § 9 gjelder produktinformasjon som foreligger hos offentlig organ, og er ny i forhold til utvalgets forslag. Departementet har tatt utgangspunkt i utvalgets forslag, men har også innført nye grep for å samle reglene om rett til produktinformasjon innenfor produktkontrollovens område slik at det blir størst mulig samsvar enten produktinformasjonen foreligger hos offentlig organ eller hos private. Det vises til de generelle motivene i kapittel 13.

For produkters vedkommende er forholdet mellom miljøinformasjonsloven og de nye bestemmelsene i produktkontrollloven følgende:

- Miljøinformasjonsloven er den generelle loven, og dens bestemmelser gjelder i utgangspunktet alle produkter, inklusive produkter som faller inn under produktkontrollovens område. Miljøinformasjon om produkter er dekket av definisjonen av miljøinformasjon, jf. § 2, og er omfattet av kunnskapsplikten i § 9 som gjelder miljøaspekter ved virksomhet, jf. § 16 og drift av offentlige organer, jf. § 10.
- For produkter som ikke faller inn under produktkontrollovens område (for eksempel de fleste «faste bearbeidede» produkter), reguleres retten til miljøinformasjon bare av miljøinformasjonsloven. For disse produktene kan for eksempel informasjon om hva produktet består av, hvor det er produsert, om det inngår i avfallsordninger, om det er brukt gjenvunnet materiale, og lignende, være relevant miljøinformasjon.
- For produkter som faller inn under produktkontrollovens område, dvs. produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, jf. produktkontrollloven § 1, vil lovene supplere hverandre avhengig av om spørsmålet gjelder forhold ved virksomheten eller dreier seg om bestemte produkter eller produktgrupper («produktspesifikk» informasjon). Dersom slike produkter produseres eller brukes i en virksomhet, er informasjon om dette relevant som del av de «forhold» som «kan medføre ikke ubetydelig påvirkning på miljøet» i henhold til § 9, og som allmennheten har rett til informasjon om i henhold til § 16 og § 10. Det er produktene som del av virksomhetens miljøpåvirkning og miljørisiko det her gjelder. Dette utdypes i kommentarene til §§ 9 - 10 og § 16. Men spørsmål som direkte gjelder

det enkelte produkts egenskaper, virkninger, innhold mv., er «produktspesifikk» informasjon, hvor rettigheter og plikter uttømmende reguleres etter de nye reglene i produktkontrollloven §§ 9 - 10. Produktkontrollloven kommer til anvendelse på produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som definert i produktkontrollloven § 1, og gjelder etter sin avgrensning og sitt formål bare disse produktene. For offentlige organer gjelder den nye § 9 i produktkontrollloven. For tilvirker, importør, omsetter, bearbeider eller bruker gjelder den nye § 10 i produktkontrollloven.

Tredje ledd tilsvarer utvalgets forslag til § 2 tredje ledd. Bestemmelsen presiserer at retten til miljøinformasjon gjelder med de begrensningene som følger av opphavsretten. Miljøinformasjonsloven innskrenker ikke de rettighetene som den som har skapt eller frambrakt åndsverket, har etter lov av 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. (åndsverkloven). Dersom det oppstår motstrid mellom miljøinformasjonsloven og åndsverkloven, vil åndsverkloven ha forrang. Departementet vil imidlertid understreke at den informasjonen som utgjør kjerneområdet for loven, sjelden vil være informasjon som er opphavsrettslig vernet, og bestemmelsen anses derfor ikke å innebære noen særlig svekkelse av retten til miljøinformasjon. Det skal i denne forbindelse også understrekes at det som er opphavsrettslig vernet, ikke er opplysningene i seg selv, men verkets utforming. Når det gjelder informasjon som foreligger hos det offentlige, må dessuten det opphavsrettslige vernet tale vesentlige innskrenkninger etter åndsverklovens egne regler. Det vises for øvrig til kapittel 9.2 foran.

Fjerde ledd er identisk med utvalgets forslag til § 2 fjerde ledd. Bestemmelsen har samme innhold som offentlighetsloven § 1 tredje ledd.

Til § 4 Lovens stedlige virkeområde

Bestemmelsen angir lovens geografiske rekkevidde. Den er noe endret i forhold til utvalgets forslag til § 3. Det vises til kapittel 8.4 foran.

Første ledd regulerer hvilke offentlige organer og virksomheter som omfattes av loven, nærmere bestemt hvor de offentlige organene og virksomhetene geografisk må befinne seg for å være pliktsubjekter etter loven. Spørsmålet om hvilke opplysninger eller hvilken informasjon som kan kreves fra disse virksomhetene, reguleres ikke av § 4 første ledd. Bestemmelsen regulerer altså ikke spørsmål om man kan kreve opplysninger som gjelder forhold utenfor riket.

For offentlige organer omfatter retten til miljøinformasjon etter § 10 også forhold utenfor riket, dersom slik kunnskap er relevant for det offentlige organets oppgaver og funksjoner eller ellers foreligger hos organet. Allmennheten vil for eksempel ha rett til miljøinformasjon fra Utenriksdepartementet om miljøvirkninger av norsk bistandsvirksomhet, eller fra Miljøverndepartementet om globale miljøvirkninger av norske klimautslipp.

Når det gjelder virksomheter, vil dette være avhengig av om virksomheten er etablert i Norge. Er den det, vil loven gjelde for miljøinformasjon om alle virksomhetens aktiviteter, uansett om de skjer i Norge eller i andre land. I hvilken grad det fra en virksomhet som er etablert i Norge, kan kreves opplysninger om forhold i utlandet, reguleres ikke av denne bestemmelsen, men av § 16. Spørsmålet vil være om slik miljøinformasjon kan sies å angå forhold ved

driften av den virksomheten som er etablert i Norge. Dette avhenger av om den virksomhet som drives i utlandet kan sies å være den samme som den virksomhet som er etablert her i riket. Det presiseres at loven gjelder for virksomhet som er etablert i Norge og som driver virksomhet på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone. Dette følger av hovedregelen i § 4 første ledd. I § 4 *annet ledd annet punktum* er det tatt inn en hjemmel som gir Kongen anledning til å bestemme at loven også skal få anvendelse på virksomhet på kontinentalsokkelen eller i økonomisk sone, for virksomheter som ikke er etablert i Norge, for eksempel utenlandske selskapers letevirsomhet på havbunnen, eller bioprospektering. Det er ønskelig å holde åpent for å gi loven anvendelse også for slik virksomhet på et senere tidspunkt dersom det skulle vise seg behov for det.

Annet ledd første punktum gir Kongen fullmakt til å bestemme at loven helt eller delvis også skal gjøres gjeldende for offentlige organer og virksomheter på Svalbard og Jan Mayen. Departementet mener det må være et klart siktemål at loven helt eller delvis også skal komme til anvendelse på Svalbard. Det som foreløpig er unntatt fra loven, er rettigheter og plikter etter loven for rettssubjekter som er etablert på Svalbard. Miljøinformasjon om forhold på Svalbard og Jan Mayen omfattes derimot klart av loven, jf. det som er sagt i tilknytning til § 4 første ledd. Det er som nevnt ovenfor tatt inn en egen forskriftshjemmel for kontinentalsokkelen og Norges økonomiske sone som vil kunne gi loven anvendelse for virksomheter som ikke er etablert i Norge, men som driver virksomhet i disse områdene. Departementet har ikke ansett det nødvendig med en egen hjemmel for bilandene. Det er i dag ikke aktuelt å gi loven anvendelse der.

Til § 5 Definisjonen av offentlig organ og rekkevidden av kapittel 3 og 4

Paragraf 5 bestemmer hva som regnes som offentlig organ etter loven og rekkevidden til reglene i kapittel 3 og 4. Bestemmelsen tilsvarer langt på vei utvalgets forslag til § 11 om offentlige organer og § 7 første ledd om andre virksomheter. Det vises til kapittel 11.2 til 11.6 hvor avgrensningen av offentlig organ er drøftet nærmere.

Første ledd første punktum slår fast at kapittel 3 i loven får anvendelse for offentlige organer. Hva som skal forstås med offentlig organ er nærmere definert i bokstavene a, b og c i første ledd. Definisjonen av offentlig organ i miljøinformasjonsloven rekker lenger enn begrepet «forvaltningsorgan» etter forvaltningsloven og offentlighetsloven. Denne utvidelsen er en følge av kravene i Århuskonvensjonen og forslaget til nytt EU-direktiv.

De internasjonale instrumentene introduserer på dette punktet nye definisjoner i forhold til norsk rett som kan by på vanskelige avgrensningsspørsmål. Dessuten skjer en løpende utvikling av forvaltningens organisering og oppgaver som kompliserer bildet. Det må ved anvendelse av loven legges stor vekt på at loven på dette punkt er en gjennomføring av Århuskonvensjonen og EUs miljøinformasjonsdirektiv, og den praksis og forståelse som parallelt med den norske loven vil utvikles under disse instrumentene, vil ventelig klargjøre grensene ettersom praksis i Europa for øvrig festner seg. Bakgrunnen for den vide definisjonen er at man under Århuskonvensjonen var opptatt av å unngå at organisasjonsform, privatisering eller konkurranseutsetting i offentlig sek-

tor skulle bli avgjørende for hvilken miljøinformasjon allmennheten får tilgang til. Dette kan igjen ses som et utslag av den interesse og betydning miljøinformasjon har for allmennheten, som er førsteprioritet for Århuskonvensjonen. Det samme må legges til grunn ved anvendelsen av miljøinformasjonsloven. Tanken er at allmennheten ikke bør være avskåret fra viktig miljøinformasjon av rent formelle eller organisatoriske grunner. De rettspolitiske hensyn som begrunner retten til miljøinformasjon, og lovens formål, jf. § 1, må tillegges betydelig vekt ved tolkningen i tvilstilfeller.

Første ledd bokstav a tilsvarer utvalgets forslag til § 11 første ledd bokstav a. Bestemmelsen sier at ethvert forvaltningsorgan slik det er definert i offentlighetsloven § 1, skal anses som offentlig organ etter kapittel 3 i miljøinformasjonsloven.

Offentlighetsloven § 1 gjelder «ethvert organ for stat eller kommune». Kjerneområdet for offentlighetsloven er altså institusjoner og virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen. Begrepet forvaltningsorgan omfatter folkevalgte og politisk utpekte organer som regjeringen, kommunestyre og fylkesting. Videre omfattes administrative organer som departementer, direktorater, fylkesmenn, regional statsadministrasjon og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Dessuten faller statlige og kommunale råd, nemnder og utvalg inn under offentlighetsloven, enten medlemmene er valgt, oppnevnt eller utnevnt. Organer som er en organisatorisk del av forvaltningen, regnes som forvaltningsorganer uten hensyn til hva slags virksomhet de driver. Offentlige institusjoner med tjenesteytende funksjoner slik som skoler, universiteter og sykehus, omfattes derfor av offentlighetsloven. Det samme gjelder offentlige institusjoner og forvaltningsbedrifter som hovedsakelig driver forretnings- eller næringsvirksomhet uten å være organisert som selvstendige rettssubjekter, for eksempel Luftfartsverket. Offentlige forskningsinstitusjoner og andre statlige spesialorganer regnes også som forvaltningsorganer i lovens forstand. Dette gjelder for eksempel Norges forskningsråd og Likestillingsombudet.

Tvilsspørsmål som oppstår i tilknytning til offentlighetslovens uttrykk «forvaltningsorganer» og «organ for stat eller kommune» knytter seg først og fremst til virksomhet som er organisert som eget rettssubjekt, men samtidig har en organisatorisk eller økonomisk tilknytning til stat eller kommune. Uttrykket «privat» eller «selvstendig» rettssubjekt brukes her undertiden synonymt med «eget» rettssubjekt. Slike rettssubjekter faller i utgangspunktet utenfor offentlighetsloven, selv om de er helt ut eiet eller opprettet av det offentlige. Mange av dem må likevel rettslig sett anses som «organ for stat eller kommune» etter en konkret vurdering av tilknytningsformene, slik at offentlighetsloven gjelder for dem. På dette området er det en omfattende teori og praksis. Elementer som det legges vekt på, er virksomhetens art, organisatorisk tilknytning til det offentlige, om det foreligger faktisk eller rettslig monopol, og grad av politisk styring. Blant annet ut fra dette er det antatt at for eksempel Norges Bank og AS Vinmonopolet går inn under lovens generelle virkeområde, mens Statoil - Den norske stats oljeselskap AS - faller utenfor. Det vises til teori og praksis på området, jf. også St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, kapittel 4.2 og 5.2.

I tillegg gjelder offentlighetsloven i de saker hvor private virksomheter treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum.

Forvaltningsorganene som er omfattet av offentlighetsloven, vil utgjøre kjerneområdet for reglene om retten til miljøopplysninger. Det følger av henvisningen til offentlighetsloven at offentlighetslovens definisjon vil være avgjørende for hvilke organer som går inn under miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Blir det foretatt endringer i offentlighetslovens definisjon av offentlig organ, vil dette også medføre endringer i rekkevidden av bestemmelsene om retten til miljøinformasjon.

Århuskonvensjonen tillater at lovgivende myndigheter unntas fra reglene om miljøinformasjon. Loven er således ikke gjort gjeldende for Stortingets virksomhet, jf. offentlighetsloven § 1 fjerde ledd.

Loven gjelder heller ikke for Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Se nærmere under kapittel 11.6.1.

Første ledd bokstav b tilsvarer utvalgets forslag til § 11 første ledd bokstav b. I ordlyden er gjort noen språklige presiseringer, men det skal ikke innebære innholdsmessige endringer i forhold til utvalgets forslag. Bestemmelsen utvider kretsen av pliktsubjekter etter kapittel 3 til også å omfatte rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er under kontroll av et forvaltningsorgan, i henhold til første ledd bokstav a. Disse rettssubjektene anses som offentlige organer som følger reglene i kapittel 3. Som vist ovenfor går rettsutviklingen i tilknytning til offentlighetsloven § 1 og uttrykket «forvaltningsorgan» eller «organ for stat eller kommune» i retning av at også offentlighetsloven, og derved miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a, gis anvendelse overfor noen av de rettssubjekter som er beskrevet i § 5 første ledd bokstav b. Dette kan gjøre at den selvstendige betydningen av § 5 første ledd bokstav b blir mindre over tid.

Bestemmelsen oppstiller tre vilkår. For det første må virksomheten utøve offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten. Det skjer stadig endringer i hvilke samfunnsoppgaver som utføres direkte av det offentlige, med tendens i retning av økt privatisering. Bokstav b kan derfor omfatte stadig flere private virksomheter.

Vilkåret om at det tilbys tjenester til allmennheten innebærer at tjenestene tilbys til en vid krets av personer. Det er imidlertid ikke nødvendig at tjenesten er helt generell, også tjenester som i praksis bare er aktuelle for visse grupper, vil være omfattet så lenge de har karakter av å være samfunnsmessige felles-tjenester.

For det andre må rettssubjektet være kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Hva som menes med offentlig kontroll, er nærmere presisert i bokstav b tredje punktum. Et forvaltningsorgan vil ha kontroll over organet dersom det oppnevner mer enn halvparten av styrets medlemmer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet.

Kravet om at det offentlige organet på annen måte har bestemmende innflytelse over virksomheten, er oppfylt når det offentlige organet står som eier. Det er imidlertid en forutsetning at det eller de offentlige organene har minimum 50 % av eierandelene i virksomheten.

Styring gjennom generell lovgivning eller gjennom vilkår satt i konsesjoner eller tillatelser, faller utenfor begrepet. Det samme gjelder tildeling av offentlig støtte eller annen finansiering av virksomheten, med mindre det knyttes slike vilkår til denne tildelingen at kravet må anses oppfylt. Dette kan for eksempel være vilkår om at det offentlige skal godkjenne sentrale beslutninger som virksomheten fatter. I disse tilfellene, som neppe er særlig praktiske, vil det måtte bero på en helhetsvurdering hvorvidt det er naturlig å si at det offentlige organet har bestemmende innflytelse over rettssubjektet.

For det tredje vil de aktivitetene som drives i konkurranse med private, falle utenfor. Dette betyr at et rettssubjekt som oppfyller de to første vilkårene, men som bare driver konkurranseutsatt virksomhet, vil falle utenfor. Dersom bare enkelte aktiviteter drives i konkurranse med andre, vil de andre oppgavene virksomheten utfører være omfattet av hovedregelen i bokstav b første punktum. En virksomhet som er under offentlig kontroll og som tilbyr tjenester til allmennheten, vil ofte være i en tilnærmet monopolsituasjon, jf. for eksempel Norges statsbaner eller kommunale vannverk. I noen tilfeller vil imidlertid samme rettssubjekt kunne ha også andre former for aktiviteter, som drives i konkurranse med private. Det ville da være urimelig om konkurransebetingelsene for offentlig kontrollerte rettssubjekter var annerledes enn for private. Dette er bakgrunnen for at den virksomheten som drives i konkurranse med private, faller utenfor reglene i kapittel 3. Dersom disse aktivitetene utføres i henhold til lov, forskrift, eller på oppdrag fra det offentlige, og aktivitetene vedrører miljøet, vil de imidlertid falle inn under § 5 første ledd bokstav c.

Hvilke aktiviteter som kan sies å drives i konkurranse med private, kan i praksis nok være noe vanskelig å avgjøre. Ved vurderingen må det ses hen til formålet med å utelate disse aktivitetene fra kravene i kapittel 3, som er at det ikke skal være ulike konkurranseforhold på grunn av kravene i miljøinformasjonsloven. For at unntaket skal komme til anvendelse må det være reell og direkte konkurranse. Det vises for øvrig til kapittel 11.6.3

Første ledd bokstav c tilsvarer langt på vei utvalgets forslag til § 11 annet ledd, men vilkåret om at organet må utøve funksjoner eller tjenester med «vesentlig betydning for miljøet», er erstattet med et kriterium om at disse tjenestene eller funksjonene «vedrører miljøet». For bakgrunnen for utformingen av bestemmelsen vises til kapittel 11.6.4. Bestemmelsen medfører en ytterligere utvidelse av begrepet offentlig organ i miljøinformasjonslovens forstand. Bestemmelsen omfatter offentlige funksjoner eller tjenesteyting som utføres i henhold til lov, forskrift eller på oppdrag fra det offentlige, og som har spesiell miljømessig betydning. Forskjellen mellom bokstav b og c er at bokstav c bare omfatter de aktuelle aktiviteter eller oppgaver og ikke hele virksomheten dersom den også driver annen aktivitet, og at bokstav c innfører et tilleggskriterium om at oppgaven eller tjenesten må vedrøre miljøet. Formålet er å forebygge at allmennhetens rettigheter til miljøinformasjon knyttet til ivaretagelsen av offentlige oppgaver svekkes som følge av at det offentlige velger å gi oppdrag til private virksomheter, forskningsinstitutter og lignende. Dette er ofte praktisk fordi løsning av bestemte oppgaver kan kreve spesiell kompetanse, teknisk innsikt eller ekspertise som det offentlige ikke selv besitter.

Grunnvilkåret om at virksomheten utfører offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten er det samme som i første ledd bokstav b. I tillegg må ytterligere tre vilkår være oppfylt for at virksomheten kommer inn under reglene i bestemmelsen og dermed omfattes av reglene i kapittel 3 i loven.

Det første vilkåret er at rettssubjektet ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under første ledd bokstav a eller b, har fått i oppgave å utføre disse funksjonene eller tjenestene. Et oppdrag kan gis gjennom avtale eller ved pålegg eller instruks. Pålegg eller instruks vil bare være relevante alternativer dersom det offentlige har myndighet til å utferdige dette.

Det andre vilkåret er at disse funksjonene eller tjenestene vedrører miljøet. Begrepet «vedrører miljøet» er det samme som i Århuskonvensjonen. Begrepet skal for det første omfatte virksomhetens påvirkning på miljøet, i positiv eller negativ retning, for eksempel om virksomheten innebærer forbruk av naturressurser, forurensende utslipp, forhøyet ulykkesrisiko, løser miljøproblemer eller bidrar til energisparing. Eksempler på slike offentlige funksjoner eller tjenester kan være avfallsinnsamling, drift av returordning eller energiforsyning. For det andre omfatter begrepet løsning av miljørelaterte oppgaver i samfunnet, enten enkeltstående aksjoner eller prosjekter, eller oppgaver som strekker seg over lengre tid. Eksempler kan være oppryddingsaksjoner etter oljesøl, opprensning i forurensede sedimenter, miljøovervåking, skjøtselstiltak i verneområder, naturoppsyn, restaurering av kulturminner mv., forutsatt at grunnvilkåret om at dette anses som løsning av en offentlig oppgave er oppfylt.

Det tredje vilkåret er at miljøinformasjonen er knyttet til de oppgavene som organet har i kraft av oppdraget fra det offentlige. Dersom et rettssubjekt både utfører oppgaver for det offentlige og for private aktører, vil bare opplysninger som gjelder oppgavene som knytter seg til det offentlige, være omfattet. Dette framgår av bokstav c siste punktum.

Annet ledd gir regler om hvilke virksomheter som omfattes av kapittel 4 om miljøinformasjon i privat og offentlig næringsvirksomhet mv. Denne avgrensningen var av utvalget tatt inn i utkastet § 7 første ledd. Selv om formuleringene er noe endret i forhold til utvalgets utkast, er det ikke ment å gjøre realitetsendringer. Det går fram av bestemmelsen at kapittel 4 får anvendelse for all annen offentlig eller privat virksomhet, herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet som ikke er omfattet av § 5 første ledd.

Loven har her sitt eget virksomhetsbegrep. Det er ikke nærmere legaldefinert i loven. Begrepet skal tolkes vidt. Det gjelder for det første virksomheter som er organisert som selskaper eller som egne økonomiske enheter eller som er selvstendig rettssubjekt. Organisasjonsform har ingen betydning i denne sammenheng, heller ikke eierforhold, eller om de er private eller offentlige. Statlig og kommunal virksomhet omfattes på lik linje med næringsvirksomhet. Plikten er heller ikke begrenset til regnskapspliktige virksomheter, jf. også kommentarene til § 16. Begrepet gjelder også utover næringsvirksomhet og omfatter for eksempel ideelle organisasjoner og annen organisert virksomhet. Også enkeltstående, organiserte aktiviteter slik som for eksempel et bioprospekteringsstokt i den norske skjærgården, vårens båtrace på fjorden, en oppryddingsaksjon eller et anleggsarbeid, er omfattet. Det er ikke noe krav

til at virksomheten gjentas eller forekommer regelmessig. En nærliggende parallell kan være den vide bruken av begrepet virksomhet i forurensningsloven. Det kan etter forurensningsloven § 11 gis tillatelse til konsesjonspliktig «virksomhet» som kan medføre fare for forurensning. 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. §§ 11 og 7. Miljøinformasjonslovens begrep er derfor i første rekke avgrenset nedad mot virksomhet som har et svært lite omfang og som det ikke er rimelig å trekke inn under forpliktelsene i loven. Det kan i tillegg trekkes inn her hvorvidt virksomheten er av en slik art at den kan ha miljøinformasjon av betydning. I tråd med dette anses husholdninger og enkeltpersoners alminnelige aktiviteter i forbindelse med dette, å være under den nedre grense for hva som kan trekkes inn under virksomhetsbegrepet.

Bestemmelsen i § 16 gir også rett til miljøinformasjon fra en virksomhet om dennes forhold i utlandet. En forutsetning for å kunne kreve slik informasjon fra en virksomhet i Norge, er at miljøinformasjonen kan anses å angå samme virksomhet som den som er etablert i Norge, jf. § 4 første ledd. Lovens formål tilsier at en tilstreber en tolkning og praksis som i størst mulig grad bidrar til å virkeliggjøre de hensyn som begrunner retten til miljøinformasjon slik de framgår av § 1, og som ligger til grunn for §§ 9 og 16 og loven for øvrig.

Krav om miljøinformasjon fra offentlige organer etter § 5 første ledd skal følge saksbehandlingsreglene i kapittel 3, uansett hva slags type miljøinformasjon som etterspørres. Det innebærer at et krav om opplysninger knyttet til drift av et offentlig organ og dets miljøpåvirkning, jf. § 9, skal behandles etter samme saksbehandlingsregler som øvrig miljøinformasjon hos offentlige organer. Det betyr at alle krav mot det offentlige etter miljøinformasjonsloven behandles etter reglene i kapittel 3.

Til § 6 Betaling

Bestemmelsen tilsvarende et stykke på vei utvalgets forslag til § 24. Bestemmelsen er også omhandlet i kapittel 9.3.

Bestemmelsen omhandler adgangen til å ta betaling for miljøinformasjon som omfattes av loven. Regelen kommer til anvendelse både på miljøinformasjon som foreligger hos offentlige organer og miljøinformasjon fra privat og offentlig næringsvirksomhet.

Første punktum innebærer at det ikke skal være adgang til å ta betaling for miljøinformasjon en har krav på å få utlevert etter loven. Miljøinformasjon skal med andre ord være gratis så langt retten til miljøinformasjon etter loven rekker. Dette medfører for det første at informasjon som ikke er definert som miljøinformasjon etter loven § 2, ikke er omfattet av denne begrensningen. For eksempel vil vanlige kart og geografiske opplysninger om høyden på et fjell, eller plassering av bebyggelse, ikke i seg selv være miljøinformasjon. Det er etter miljøinformasjonsloven ikke noe til hinder for å ta betaling for produksjon av vanlige kart. For å bli miljøinformasjon må det noe mer til, informasjonen må si noe om tilstanden til ulike miljøelementer eller miljøet. Spesiell, kartfestet informasjon om for eksempel forekomst av forurenset grunn, områder av særlig verdi for biologisk mangfold eller verneområder, vil derfor være miljøinformasjon etter loven.

For det andre har man ikke etter loven krav på at informanten foretar vesentlig bearbeidelse og/eller sammenstilling av opplysninger for å svare på et krav om miljøinformasjon. Utvikling av spesialkart som nevnt i forrige avsnitt, kan være en slik bearbeidning som man ikke har krav på uten å betale noe for det.

For det tredje faller produksjon og distribusjon av informasjonsmateriell mer generelt, slik som dataverktøy og elektronisk informasjonsmateriell, brosjyremateriell, publikasjoner som regelmessig utgis, rapportserier mv., ikke inn under § 6 i utgangspunktet. Det kan derfor tas betaling ved generell distribusjon av slikt materiell. Men dersom informanten velger å oppfylle sin informasjonsplikt etter loven gjennom å utlevere en rapport eller lignende, kan det ikke tas betaling i dette konkrete tilfellet, selv om man ellers tar betalt for å distribuere informasjonsmateriell mer generelt.

Regelen gjelder miljøinformasjon man har krav på å få utlevert på forespørsel. For tilgang til miljøinformasjonssystemer som forvaltningsorganer plikter å ha etter § 8, kan forholdet til betaling stille seg noe annerledes. For eksempel framgår det av forskrift av 19. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert at dersom det begjæres innsyn i et EDB-register som drives av andre enn det organet vedkommende henvender seg til, kan organet henvise vedkommende til å bruke systemet slik det ordinært tilbys i markedet. Der hvor allmennheten for eksempel gis direkte tilgang til å søke i databaser og lignende som forvaltningsorganer har opprettet for å oppfylle informasjonsplikten etter § 8, er § 6 ikke til hinder for at det kan tas et gebyr. Men dette bør i så tilfelle være kjent for brukerne på forhånd og standardisert, og må generelt ikke settes så høyt at den allmenne tilgjengeligheten svekkes.

Bestemmelsen inneholder en henvisning til forskrifter etter offentlighetsloven om rett til å ta betaling. Disse gjelder også i forhold til utlevering av informasjon etter miljøinformasjonsloven. Sistnevnte bestemmelse tilsvarende utvalgets forslag til § 24 fjerde ledd og er tatt med for å sikre samsvar mellom offentlighetslovens og miljøinformasjonslovens regler. Også med hjemmel i offentlighetsloven er det derfor i prinsippet adgang til å gi forskrifter om utvidet rett til å ta betaling for miljøinformasjon. Bestemmelsen henviser også til muligheten for å gi forskrifter etter § 7 for å presisere og klargjøre reglene, for eksempel grensene for når noe er kostnadsfritt etter loven.

Til § 7 Forskrifter til loven

I § 7 gis hjemmel for å gi nærmere forskrifter til utfylling av lovens bestemmelser. Utvalget hadde ikke foreslått noen tilsvarende, generell forskriftshjemmel. Det kan være behov for å gi nærmere presiserende og utfyllende bestemmelser til flere av lovens bestemmelser. Det gjelder for eksempel nærmere regler til konkretisering av kunnskapsplikten etter kapittel 2. Lovens bestemmelser må her, som på flere andre områder, være noe overordnet. Utvikling av miljøinformasjonsretten har til en viss grad karakter av prosess, og det kan derfor på sikt vise seg behov for forskriftsbestemmelser til nærmere konkretisering av de enkelte bestemmelsene. Også i forhold til reglene om deltakelse i beslutningsprosesser i kapittel 5 kan det vise seg å være behov for nærmere forskriftsregulering, som følge av EØS-relatert regelverk, eller for å utdype

hva som kan forventes av tilrettelegging av beslutningsprosessen. Det gjelder for eksempel hvilke krav som skal stilles til utlevering og presentasjon av dokumentasjon i forbindelse med høringer. Det er i bestemmelsen konkret nevnt forskrifter om betaling for å gi miljøinformasjon og forskrifter om saksbehandling og kompetanse for Klagenemnda for miljøinformasjon. Når det gjelder eventuelle forskrifter om betaling, må disse ta hensyn til at hovedregelen etter loven er at miljøinformasjon skal utleveres vederlagsfritt, og at et eventuelt betalingskrav ikke må fungere som et hinder for innsynsretten, jf. kommentarene ovenfor til § 6. Når det gjelder Klagenemnda for miljøinformasjon, vil det være behov for å fastsette forskrifter om nemndas kompetanse og saksbehandling, jf. § 19.

Kapittel 2 Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold

Til § 8 Det offentlige ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon

Paragrafen innebærer en plikt for offentlige myndigheter til å ha den oversiktsinformasjon om miljøet som er relevant for deres ansvarsområder, funksjoner og oppgaver, og til å gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig. Bestemmelsen pålegger det offentlige en ny plikt i tillegg til det ansvaret det offentlige fra før har til å ha miljøkunnskap i saksbehandling, utrede miljøkonsekvenser mv., og kommer i tillegg til, og ikke til erstatning for eksisterende regler. Det ansvar det offentlige pålegges etter § 8 er av en annen karakter enn de regler som fra før gjelder om miljøhensyn i offentlig saksbehandling mv. Det ansvar det offentlige tillegges etter miljøinformasjonsloven § 8 innebærer at offentlig sektor har et hovedansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon på et oversiktsnivå og på en samlet og lett tilgjengelig måte, slik at allmennheten kan skaffe seg oversikt over miljøsituasjonen og påvirkningsfaktorer innenfor ulike samfunnssektorer og i forhold til ulike miljøproblemer. Dette er en type miljøinformasjon hvor allmennhetens behov ikke vil være dekket gjennom de øvrige bestemmelsene i miljøinformasjonsloven. De plikter som loven her pålegger det offentlige er i tråd med Århuskonvensjonen artikkel 5 og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv i EU. Bestemmelsen har en noe annerledes innretning enn utvalgets forslag til § 5, og ligger i innhold tettere opp til de internasjonale reglene som nevnt. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises til kapittel 10.

I motsetning til kunnskapsplikten i § 9, gjelder bestemmelsen bare for forvaltningsorganer som definert i loven § 5 første ledd bokstav a. Bestemmelsen gjelder alle styringsnivåer i stat, fylkeskommune og kommune.

Kunnskapsplikten gjelder miljøinformasjon som er relevant i forhold til forvaltningsorganers ansvarsområde og funksjoner. Dette innbefatter fakta om miljøforhold i samfunnssektoren, om påvirkningsfaktorer, om konsekvenser av vedtak og politikk, om utviklingstrender mv. Dette er kunnskap som forvaltningsorganer i stor grad må ha som følge av sine oppgaver og sine funksjoner, og som del av sitt sektoransvar for miljø. For eksempel skal fiskerimyndighetene ha kunnskap om miljøforhold i fiskeriene, energimyndighetene om miljøvirkninger av utbygging av energianlegg og energiforsyning, kommunene om arealforvaltningen lokalt, osv.

Kunnskap om miljøtilstanden, dvs. fakta om hvordan det står til ute i miljøet, som resultat av virkemidler og politikk og samfunnsutvikling, vil være en del av dette og bør gjøres allment tilgjengelig på samme måte. Blant offentlige

myndigheter vil de ulike fagetatene innenfor miljøvernforvaltningen på de ulike forvaltningsnivåene ha et hovedansvar for kunnskap om miljøtilstanden og tolkningen av denne. Men også sektormyndighetene på de ulike forvaltningsnivåene vil ha et ansvar innenfor sine ansvars- og myndighetsområder og vil i betydelig grad besitte relevant kunnskap. Den nærmere avgrensningen mellom de forskjellige myndigheter vil følge av den alminnelige arbeidsfordelingen til enhver tid. Det ligger imidlertid fast at miljøvernmyndighetene vil måtte ha et særlig ansvar for samlet og aggregert kunnskap om miljøtilstanden, mens sektormyndighetene naturlig vil ha et ansvar for kunnskap om sin sektors miljøpåvirkning og kunnskap om miljøtilstanden innenfor sitt arbeidsområde. Således har for eksempel Fiskeridepartementet et overordnet ansvar for miljøopplysninger om fiskeriressursene, Olje- og energidepartementet om vannkraft-, olje- og gassressursene, Samferdselsdepartementet om arealressurser som båndlegges til veier, Riksantikvaren når det gjelder fredede bygninger og deres tilstand og helsemyndighetene om drikkevannskvalitet, osv. I forhold til miljøtilstanden innebærer bestemmelsen ikke noen selvstendig ny plikt til å foreta en generell kartlegging av det biologiske mangfoldet i en kommune. Men den informasjonen om biologisk mangfold som kommunen har, eller vil få for eksempel som følge av pågående kartlegginger, skal være allment tilgjengelig.

Med miljøinformasjon på et «overordnet nivå» menes samlet informasjon om miljøforholdene eller miljøtilstanden. Kriteriet må ses i lys av at forvaltningsorganet skal ha informasjon som er relevant i forhold til sine oppgaver og funksjoner. Detaljeringsgraden av opplysningene må ses i forhold til dette. Informasjonen skal foreligge på en oversiktlig måte, og være samlet og systematisert og ordnet slik at den er tilgjengelig gjennom for eksempel lister, arkivsystemer, databaser, registre og lignende. Formen er ikke avgjørende så lenge det er valgt en form som ikke er for vanskelig tilgjengelig og mulig å forstå for allmennheten. Miljøinformasjonsutvalget nevner i NOU 2001:2 kapittel 11.2 og 11.3 eksempler på en rekke slike ordninger på sentralt og lokalt nivå, slik som utslippsregisteret for industri, deponidatabasen, AREALIS, og lignende. Utviklingen av slike systemer vil være et kontinuerlig arbeid. For kommunene vil planverktøyet være et viktig instrument som i stor grad kan utnyttes som informasjonssystem til kommunens innbyggere. Dersom det eksisterer eller opprettes felles systemer, vil ikke det enkelte organ ha noen plikt til å ha parallelle systemer, men ansvaret etter loven kan da innebære en plikt til å bidra inn i felles systemer. Der hvor slikt ikke finnes eller ikke dekker behovet må forvaltningsorganet selv ha ordninger som gjøres tilgjengelige for allmennheten.

Bestemmelsen i § 8 må forstås slik at den også forplikter til å vedlikeholde systemene og ajourføre og oppdatere informasjonen. Dette følger av kravet om at informasjonen skal være relevant for organets oppgaver og funksjoner.

Til forskjell fra de andre bestemmelsene i loven gjelder det her en plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig av eget tiltak, og ikke bare på forespørsel. Både Århuskonvensjonen og forslaget til EUs nye miljøinformasjonsdirektiv legger stor vekt på tilrettelegging for allmennheten. Dette vil være et kontinuerlig utviklingsarbeid i tråd med den tekniske utviklingen og allmennhetens behov for og ønske om oversikt over miljøproblemene.

Til § 9 Kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet

Paragrafen svarer til utvalgets forslag til § 8, men ordlyden er endret slik at den nå harmonerer med ordlyden i lov av 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) § 3-3 fjerde ledd om miljøopplysninger i årsberetningen (bortsett fra at det av rent språklige grunner er valgt uttrykket «påvirking på» miljøet istedenfor «påvirkning av» miljøet). Endringen gjør det klart at kunnskapsplikten også gjelder for produkter som brukes eller produseres i egen virksomhet. Regelen er med til å legge grunnlaget for retten til miljøinformasjon etter §§ 16 og 10.

For produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse og som omfattes av produktkontrollloven, jf. § 1, gjelder fra før kunnskapsplikten etter § 3 i produktkontrollloven. Kunnskapsplikten i produktkontrollloven legger grunnlaget for rett til miljøinformasjon om produkter fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produkt som faller inn under produktkontrollovens virkeområde, jf. § 10 i produktkontrollloven. Denne bestemmelsen er i hovedsak den samme som utvalgets forslag til § 3 b i produktkontrollloven. Bestemmelsen regulerer retten til miljøinformasjon om produktspesifikk informasjon, dvs. spørsmål som gjelder ett eller flere bestemte produkter eller produktgrupper, deres innhold, egenskaper, virkninger mv., jf. miljøinformasjonsloven § 3 annet ledd, §§ 10 og 16, produktkontrollloven §§ 9 - 10, og de alminnelige motivene i kapittel 13.

Kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3 annet ledd henger igjen nøye sammen med aktsomhetsplikten i produktkontrollloven § 3 første ledd og er en presisering av denne. Etter produktkontrollloven § 3 første ledd skal «den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning». Kunnskapsplikten i annet ledd pålegger «den som tilvirker eller innfører produkt å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det kan medføre virkning som nevnt i § 1», dvs. kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, kunnskap om forurensning, avfall, støy eller lignende, samt om produktets energieffektivitet. Det vises for øvrig til kommentarene til forslaget til § 10 i produktkontrollloven og forarbeidene til produktkontrollloven (Ot.prp. nr. 51 (1974-75)), side 88-89.

Kunnskapsplikten i § 9 i miljøinformasjonsloven vil for det første gjelde virksomhet i henhold til § 5 annet ledd. Plikten gjelder generelt og uavhengig av næring. Bestemmelsen får også anvendelse for privat virksomhet som i dag faller utenfor regnskapslovens krav, slik som jordbruk og skogbruk.

For det andre gjelder kunnskapsplikten for offentlige organer, for den delen av virksomheten som angår rent driftsmessige forhold, slik som renhold, energibruk, transport, innkjøp og forbruk av varer og tjenester og avfallshåndtering. Paragraf 9 betyr at alle offentlige organer må ha kunnskap om miljøaspekter ved denne «driftsdelen» av sin organisasjon. Gjennom prosjektet Grønn stat er det allerede satt søkelys på statlige virksomheters arbeid med å integrere miljøhensyn i sin drift. Det er satt som mål at alle statlige etater og virksomheter innen utgangen av 2005 skal ha innført miljøledelse som en del av organisasjonens styringssystemer. Innføring av miljøledelse innebærer

blant annet at statlige virksomheter skal kartlegge sin påvirkning på det ytre miljø, utarbeide mål for miljøarbeidet i egen virksomhet, gjennomføre tiltak og rapportere om framdriften. I forbindelse med Grønn stat vil det bli utviklet praktiske veiledere om hvilke tiltak som kan gjennomføres for å gjøre driften mer miljøeffektiv, hvordan man kan følge med på egen utvikling og måle resultater osv. Dette vil høyne kunnskapen og kvaliteten på miljøinformasjonen og vil også gjøre det lettere å oppfylle både kunnskapsplikten og informasjonsplikten.

Hva virksomheten skal ha kunnskap om, er generelt formulert, og det er benyttet samme ordlyd som i regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd, som var den bestemmelsen som også Miljøinformasjonsutvalget tok utgangspunkt i. Gjennom regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd ble det innført skjerpede krav til rapportering om miljøforhold i årsberetningen, som innebærer at det skal rapporteres om mer enn det som er direkte relevant for virksomhetens finansielle stilling. Formålet med et skjerpet krav i årsberetningen for forhold ved virksomheten som «kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø», var ifølge forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 42 (1997-98) side 191) 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 utviklingsmuligheter.» Videre samme sted heter det at «Slik informasjon kan være av betydelig interesse for aksjeeiere, investorer, kredittgivere, ansatte i virksomheten, myndigheter og allmennheten.» Disse vurderingene gjør seg også i stor grad gjeldende i forhold til kunnskapsplikten etter § 9 og retten til miljøinformasjon fra virksomhet etter § 16. Men bestemmelsene i miljøinformasjonsloven har et videre virkeområde og til formål å sikre retten til miljøinformasjon for allmennheten i tråd med Grunnloven §110 b annet ledd. Bestemmelsen må derfor fortolkes selvstendig i den sammenheng den inngår, og ut fra de hensyn som gjelder på miljøinformasjonens område. Kunnskapsplikten må forstås i lys av at den danner grunnlaget for retten til miljøinformasjon, slik at de hensyn som begrunner retten til miljøinformasjon, må trekkes inn som retningsgivende dersom det er tvil om fortolkningen. Til sammen skal §§ 9 og 16 sikre allmennhetens krav på miljøinformasjon og rett til informasjon om de sider ved virksomheten som har en ikke ubetydelig virkning på miljøet, samt den enkelte virksomhets bidrag til de samlede miljøproblemene.

Det man skal ha kunnskap om er «forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet».

Det understrekes at ordet «påvirkning» er nøytralt og innbefatter påvirkning både i negativ og positiv retning, dvs. også virksomhetens positive miljøtiltak, for eksempel tiltak for å avbøte eller gjenopprette skader, selv om egeninteressen i sistnevnte tilfelle kanskje er motivasjon nok. Men dette er viktig for retten til miljøinformasjon, hvor det ofte har stor interesse å få vite hvilke tiltak virksomheten selv har satt i gang for å begrense eller hindre miljøskader den er årsak til, eller om skadene på miljøet er blitt mindre over tid.

Hvilke forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning, vil i noen grad variere med hvilket syn samfunnet har på ulike miljøproblemer og dessuten den faktiske utviklingen i miljøproblemene. Dette kan derfor endre seg

noe over tid. Her må den til enhver tid gjeldende miljøvernpolitikk også være rettleddende. Ny kunnskap kan også endre forståelsen av miljøproblemene og betydningen av ulike former for miljøpåvirkning.

Det vil også variere med typen virksomhet hvilke «forhold» som har ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. I noen virksomheter kan det være en rekke forhold, og i andre slett ingen forhold av slik betydning at man faller inn under loven. Selv om virksomhetsbegrepet skal forstås vidt, jf. kommentarene til § 5, vil det derfor kunne variere i hvilken grad man pålegges nye plikter etter loven. For mange virksomheters vedkommende vil det ikke være spørsmål om omfattende nye plikter. Men en følge av loven er for så vidt at alle må gjøre seg opp en mening om miljøforholdene i virksomheten, slik at man kan gi svar på om de aktuelle forhold i virksomheten har ubetydelig miljøpåvirkning eller ikke.

Slik loven er formulert, er det virkningen på miljøet som er avgjørende. «Ikke ubetydelig» er noe mer enn ubetydelig skade, men mindre enn «vesentlig» miljøpåvirkning. Hvor den eksakte grensen går i hvert enkelt tilfelle kan ikke uttømmende angis på forhånd. Mange av de miljøforhold som har mer enn ubetydelig påvirkning på miljøet, kan være gjenstand for regulering fra miljøvernmyndigheter eller andre myndigheters side, for eksempel gjennom konsesjon eller generelle regler i lov eller forskrift. Generelt kan man derfor si at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet eller utnyttelsen av naturressurser, normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige. Utover de miljøforholdene som er direkte regulert, påhviler det virksomheten en selvstendig plikt til å vurdere om andre forhold i virksomheten kan medføre ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Blant forhold som generelt er relevante å vurdere, kan nevnes forurensning, herunder støy, produkter som brukes eller produseres i virksomheten, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser.

Forurensningsloven § 8 tillater vanlig forurensning fra blant annet boliger, fritidshus og kontorer. Vanlig forurensning som omfattes av denne paragrafen, vil vanligvis representere ubetydelig påvirkning av det ytre miljøet som det ikke gjelder særskilt plikt til kunnskap om. Men det gjelder ikke i alle tilfeller. I visse tilfeller har forurensningsmyndighetene også regulert kilder til forurensning som faller inn under § 8 gjennom forskrift med hjemmel i forurensningsloven § 9, både ut fra at problemet kan medføre ikke ubetydelige lokale miljøproblemer, og med bakgrunn i sumvirkningen av de aktuelle utslippene. Slike forhold plikter man å ha kunnskap om etter miljøinformasjonsloven § 9. Dette gjelder altså selv om den enkelte virksomhets bidrag isolert sett ikke i alle tilfeller vil medføre «ikke ubetydelig» skade på miljøet. Det forhold at forurensningen er av en slik betydning at myndighetene har gått til det skritt å regulere utslippene, tilsier at miljøproblemet er ansett som ikke ubetydelig, og det har således allmenn interesse å vite hva den enkelte virksomhets bidrag til miljøproblemet er samlet sett. Det er dessuten forhold som vedkommende virksomhet uansett skal ha kunnskap om i henhold til de ovennevnte forskriftene, slik at det her ikke egentlig pålegges nye byrder.

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

«Uvanlig» støy, som for eksempel er av et slikt omfang at den påvirker helsesituasjonen og trivselen i området, er klart av en slik betydning at man har plikt til kunnskap.

Når det gjelder avfall, vil som hovedregel opplysninger om avfallsproduksjon og -håndtering i de fleste virksomheter av noen størrelse være forhold som kan medføre «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Virksomheten vil derfor som hovedregel ha plikt til å ha kunnskap om hvilke typer avfall som oppstår i virksomheten, og hvordan dette avfallet håndteres, dvs. hvordan avfallet oppbevares, eventuelt sorteres og behandles, herunder om avfallet leveres til sluttbehandling eller gjenvinning. Virksomheten vil også måtte ha kunnskap om deler av avfallet som måtte inngå i bransjevise retur- eller gjenvinningsordninger. Forekomst av spesialavfall anses å være forhold som alltid kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. I virksomheter hvor det oppstår spesialavfall, vil virksomheten alltid måtte ha kunnskap om hvordan dette avfallet sikres forsvarlig håndtering.

Virksomhetens energiforbruk, fordelt på ulike energibærere, er relevante forhold.

Arealbruk som følge av virksomheten omfattes av paragrafen.

Omfattende transport i en virksomhet omfattes. Det kan for eksempel gjelde opplysninger om en transportbedrifts drivstofforbruk eller utslipp når disse bidrar til lokale luftforurensningsproblemer, forsurening eller klimaendringer.

Forbruk av ressurser er aktuelt ut fra en vurdering av miljøvirkningene av bruk av det aktuelle stoffet eller produktet. Hvis virksomheten gjør bruk av eller ikke ubetydelig påvirker tilstanden til en begrenset naturressurs, er det et forhold man plikter å ha kunnskap om.

Kunnskapsplikten gjelder også for produkter som brukes eller produseres i virksomheten, såfremt de kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Dette gjelder alle produkter, både de som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, jf. produktkontrollloven § 1, og alle andre produkter. Miljøinformasjonsloven gjelder produkter helt generelt, såfremt de brukes, framstilles eller innføres av en virksomhet, og det er forhold knyttet til produktene som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. For produkter som framstilles i egen virksomhet, vil for eksempel framstillingsprosessen, innsatsfaktorer, forbruk av ressurser og egenskaper ved det ferdige produktet kunne være relevant. I en vurdering av produkters miljøegenskaper eller miljøvirkninger må det legges et livssyklusperspektiv til grunn. Produkter kan påvirke miljøet på ulike måter på ulike stadier i sitt livsløp. Dersom virksomheten er produsent, plikter den også å ha kunnskap om hvilke miljøvirkninger produktet kan ha etter at det har forlatt virksomheten, i tillegg til miljøvirkninger av produksjonsprosessen. Dersom man er importør eller omsetter, plikter

man derfor å ha kunnskap om produktets miljøvirkninger i bruk, eller som avfall. Dette gjelder alle produkter.

For produkter som brukes i virksomheten, plikter man å ha kunnskap om de forhold som er relevante for å vurdere om bruken av produktene i virksomheten kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, for eksempel mengde, bruksmåte, tiltak for å forhindre forurensning eller ulykker, eventuell gjenbruk av materiale i produksjonen, avfallshåndtering, mv.

Miljøinformasjonsloven og de nye reglene i produktkontrollloven gir rett til miljøinformasjon om påvirkning på miljøet som produkter kan ha forårsaket i produksjons- og distribusjonsfasen før de kom til Norge, dersom slik informasjon er tilgjengelig, jf. § 16 annet ledd og produktkontrollloven § 10 tredje ledd. Denne retten til miljøinformasjon hviler imidlertid ikke på noen kunnskapsplikt. Derimot gjelder en plikt til å undersøke saken dersom det kommer forespørsel om slik miljøinformasjon, jf. § 16 annet ledd og produktkontrollloven § 10 tredje ledd.

Virkninger på naturressurser og biologisk mangfold kan i prinsippet forårsakes av enhver virksomhet, i ulik grad. I forhold til kriteriet «ikke ubetydelig miljøpåvirkning» er det særlig viktig å ha kunnskap om hvorvidt virksomheten kan berøre truede eller sårbare arter, leveområder for truede arter, andre områder av særlig verdi for det biologiske mangfold, eller vernede områder. Andre viktige forhold er driftens omfang og driftsmåter og deres påvirkning på naturgrunnet.

Særskilte spørsmål i denne forbindelse knytter seg til virksomhet som direkte er knyttet til utnytting av biologiske naturressurser, slik som fiske, skogbruk og landbruksvirksomhet. For skogbruket vil det i forhold til kunnskapsplikten i § 9 være relevant å ta utgangspunkt i de forhold som er beskrevet i Levende Skogs standarder for et bærekraftig norsk skogbruk. Når det gjelder jordbruket, ble det i jordbruksoppjøret i 1999 enighet om å innføre krav om miljøplan for alle gårdsbruk som mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige, jf. St.prp. nr. 75 (1998-99), jf. også St.meld. nr. 19 (1999-2000). Miljøplanene skal samordnes med næringens etablerte planleggings- og dokumentasjonssystem for kvalitet i varekjeden, KSL-systemet. Ordningen er planlagt innført for hele landet fra 2003 og vil danne et godt grunnlag også i forhold til kunnskapsplikten i § 9 når det gjelder de relevante forhold i landbrukssektoren.

Kunnskapsplikt gjelder også potensielle eller mulige miljøpåvirkninger av virksomheten, dvs. hvilken risiko det er for at ulike forhold kan forårsake miljøskade, jf. at loven bruker uttrykket «kan ha» påvirkning på miljøet. Dersom det dreier seg om nye produksjonsprosesser eller ny virksomhet man ikke kjenner virkningen av, vil utgangspunktet være at virksomheten har en aktiv kunnskapsplikt og må skaffe seg kjennskap til virkningene og risikoforholdene, med mindre det er nokså åpenbart at forholdet har en ubetydelig miljøpåvirkning. Hvor stor innsats som kreves, vil avhenge av hvilken skade for miljøet som kan være aktuell, og i hvilken utstrekning det er grunn til å tro at forholdet har slik betydning. Dette vil måtte gjelde tilsvarende for en eventuell ulykkesrisiko. Med risiko menes en samlet vurdering av potensialet for miljøskade kombinert med sannsynligheten for at skaden kan inntre.

Kapittel 3 Miljøinformasjon hos offentlig organ

Til § 10 Rett til miljøinformasjon hos offentlig organ

Bestemmelsen fastsetter hovedregelen om allmennhetens rett til miljøinformasjon. For en drøftelse av bakgrunnen for bestemmelsen mv. vises til kapittel 11.

Paragrafens *første ledd* fastsetter hovedregelen om allmennhetens rett til å kreve miljøopplysninger fra offentlige organer. Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 12 første ledd, men er omformulert, og innholdet i bestemmelsen er presisert i forhold til andre bestemmelser i loven. Det vises til kapittel 11.7.1.

Bestemmelsen gir rett til å få miljøinformasjon fra offentlige organer. «Offentlig organ» som faller inn under bestemmelsene i kapittel 3, er definert i § 5 første ledd. Det vises her til kommentarene til § 5 og kapittel 11.6.1.

Bestemmelsen gjelder enhver som søker miljøinformasjon. Begrepet enhver omfatter både personer bosatt i Norge og personer bosatt i utlandet. Det kan ikke kreves noen form for begrunnelse fra den som etterspør miljøinformasjonen, jf. Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav a.

Hva som regnes som miljøinformasjon er definert i § 2. Bestemmelsen i § 10 stiller kun krav om at det skal dreie seg om miljøinformasjon, og at denne foreligger hos det offentlige organet eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 og 9. Unntak fra retten til miljøinformasjon følger reglene i § 11

Retten til miljøinformasjon gjelder for det første den miljøinformasjon som «foreligger» hos offentlige organer. Dette er for det første den miljøinformasjon organet er i besittelse av som følge av sine oppgaver og sine funksjoner, og som er i organets besittelse eller på andre måter oppbevares på vegne av det offentlige organet, jf. annet ledd. Dette er typisk miljøinformasjon i forbindelse med utøvelse av offentlig myndighet slik som behandling av enkeltsaker etter lov og annet regelverk eller kontrollvirksomhet. I tillegg gjelder retten til miljøinformasjon det som følger av kunnskapspliktene etter §§ 8 og 9. Den miljøinformasjon som organet etter loven har plikt til å ha om «driftsdelen» av egen virksomhet, jf. § 9, for eksempel om renhold, vedlikehold, innkjøp og forbruk av varer, vil nødvendigvis måtte «foreligge» hos organet. For den miljøinformasjon som organet skal ha kunnskap om etter § 8, kan det imidlertid være like så aktuelt at informasjonen foreligger for eksempel i felles databaser, registre eller lignende. Denne paragrafen gjelder i første rekke plikten til å ha og gjøre tilgjengelig oversiktsinformasjon om miljøforhold og miljøsituasjonen knyttet til offentlige organers ansvarsområde, oppgaver og funksjoner. Bestemmelsen i § 8 gjelder bare for offentlige organer som omfattes av offentlighetsloven, jf. miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Dette dekker de tradisjonelle forvaltningsorganer og -oppgaver. Slik informasjon plikter organet selv å gjøre allment tilgjengelig, enten gjennom egne ordninger, eller ved å være bidragsyter til felles registre, databaser og andre miljøinformasjonssystemer som er etablert på nasjonalt plan, sektorvis, i kommunen eller i andre sammenhenger. Om ikke denne miljøinformasjonen direkte «foreligger» hos organet, må organet derfor ha oversikt over miljøinformasjonen og kunne veilede om tilgang til registre og databaser mv.

Bestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 10 må, på samme måte som § 16, ses i sammenheng med de nye bestemmelsene i produktkontrollloven som

gir særregler om rett til miljøinformasjon når forespørselen gjelder «produktspesifikk informasjon» om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i produktkontrollloven § 1, jf. § 3 annet ledd og § 9 om produktinformasjon hos offentlig organ. Her er det et samvirke mellom lovene hvor de ulike reglene trer inn avhengig av hva som er gjenstand for forespørsel om miljøinformasjon. Spørsmål som gjelder bestemte produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde, og deres innhold, egenskaper og helse- og miljøvirkninger, jf. «produktspesifikk» miljøinformasjon, reguleres fullt ut av produktkontrollloven. Disse reglene er bestemmende for rettigheter og plikter når det er produktet i seg selv som er gjenstand for kravet om miljøinformasjon. Det vises for øvrig til kommentarene til § 3 annet ledd og til § 9 i produktkontrollloven.

Produktkontrollloven gjelder ikke for alle produkter, men for de som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som definert i produktkontrollloven § 1. For miljøinformasjon om andre produkter gjelder miljøinformasjonsloven § 10.

Særreglene i produktkontrollloven utelukker imidlertid ikke at det offentlige organet etter miljøinformasjonsloven § 10 må informere om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse etter produktkontrollloven. Offentlige organer har kunnskapsplikt etter miljøinformasjonsloven § 9 om «driftsdelen» av sin virksomhet og forhold ved denne, for eksempel innkjøp, renhold og vedlikehold. Bruk av produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde vil som den store hovedregel være «forhold» som kan medføre «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet», jf. kommentarene til § 9. Forskjellen mellom miljøinformasjonsloven § 10 og produktkontrollloven § 9 er at retten til miljøinformasjon etter § 10 gjelder miljøinformasjon som ledd i en større sammenheng, dvs. som del av de ulike sidene ved virksomheten som har miljømessig betydning. I en slik sammenheng vil det være en mangel å utelate informasjon om bruk og eventuelt produksjon av helse- og miljøforstyrrende produkter i virksomheten. For dette formål må det gis miljøinformasjon som er nødvendig for å vurdere virksomhetens innvirkning på miljøet.

Det er virkningene, både mulige og aktuelle, som er av betydning. Det vil si om produktene slik virksomheten bruker dem, kan medføre ikke ubetydelig miljøskade. Det vil i denne sammenheng være snakk om en konkret risikovurdering i forhold til virksomhetens bruk av slike produkter. Også dette skiller miljøinformasjonen om produkter etter miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven. Etter produktkontrollloven er ikke miljøinformasjonen knyttet til en konkret risikovurdering ved bruken av produktet, men til produktets egenskaper og virkninger i seg selv, blant annet potensialet for skade ut fra produktets iboende egenskaper.

En annen forskjell mellom miljøinformasjonsloven § 10 første ledd og produktkontrollloven § 9 er at regelen i produktkontrollloven ikke hviler på noen kunnskapsplikt for offentlige organer. Kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3 annet ledd gjelder ikke for offentlige organer (med mindre organet opptrer som produsent eller importør, jf. § 3 annet ledd), og kunnskapspliktene i miljøinformasjonsloven § 8 og § 9 er ikke relevante i forhold til produktkontrollloven § 9. Kunnskapsplikten i produktkontrollloven er knyttet til aktørene i markedet, og til at det er disse som har eller bør være nærmest til å ha

detaljert kunnskap om de produktene de selv produserer, innfører eller markedsfører. Offentlige organer har andre oppgaver, som regel kontrollerende og forvaltende oppgaver overfor privat sektor og markedet. Den produktinformasjon som her er relevant, er derfor den miljøinformasjon som tilflyter det offentlige organet som ledd i dets myndighetsutøvelse mv., og som følge av dette til enhver tid foreligger hos organet i saksdokumenter og lignende. Informasjonstilfanget er styrt av oppgaver og roller og vil derfor aldri dekke alle produkter på markedet og sjelden være like omfattende og detaljert som hos produsentene og markedsaktørene selv.

Der hvor offentlige organ selv er en bruker av produkter som faller inn under produktkontrollovens virkeområde, noe som antakelig ofte vil være tilfelle i forbindelse med drift av offentlige organer, vil imidlertid også det offentlige organet ha informasjonsplikter etter reglene i produktkontrolloven § 10, som gjelder alle ledd i produksjons- og omsetningskjeden inkludert brukere. Relevant informasjon om produktet skal være formidlet til etterfølgende salgsledd, jf. § 10 siste ledd, og skal derfor være tilgjengelig for brukeren der hvor han har kjøpt produktet.

Annet ledd presiserer nærmere hva det betyr at miljøinformasjonen «foreligger hos et offentlig organ». Bestemmelsen tilsvarer utvalgets forslag til § 12 tredje ledd. For det første omfatter det opplysninger som er i et offentlig organs besittelse, jf. annet ledd bokstav a. Det vil være opplysninger som organet selv har produsert, for eksempel som ledd i en utredning, overvåkning eller statistikk eller det kan være dokumenter som er kommet inn til organet som ledd i søknadsprosesser og annen saksbehandling. Det avgjørende er om opplysningene kan anses som miljøinformasjon. En rekke andre opplysninger som foreligger hos organet, for eksempel opplysninger om økonomiske forhold eller mer tekniske deler av virksomheten, vil derfor ikke være relevant her.

I tillegg til dette omfattes opplysninger som oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet, jf. annet ledd bokstav b, jf. også forslag til nytt miljøinformasjonsdirektiv artikkel 2 nr. 3. Dette alternativet er ment å dekke opplysninger som rettslig sett tilhører det offentlige, men som de av ulike grunner har valgt å oppbevare hos andre. Formålet med bestemmelsen er å hindre at praktiske ordninger skal medføre at allmennheten får dårligere tilgang til miljøopplysninger. Det kan for eksempel være grunndata innsamlet av en privat forskningsinstitusjon på oppdrag fra et offentlig organ. Dersom det ifølge kontrakten framgår at grunndataene skal være det offentlige organets eiendom, men det er avtalt at de skal lagres hos forskningsinstitusjonen, vil disse grunndataene være omfattet av reglene. Et krav om å få tilgang til slik informasjon kan rettes mot det offentlige organet som opplysningene oppbevares på vegne av. Dette organet må deretter innhente opplysningene fra de som oppbevarer opplysningene og utlevere dem til opplysningssøkeren, eller avtale at den som oppbevarer opplysningene selv skal utlevere opplysningene.

Tredje ledd første punktum omfatter de tilfellene hvor kravet kan avvises. Til forskjell fra utvalgets lovforslag, skiller loven nå mellom avvising og avslag, jf. utvalgets forslag til § 17 annet ledd. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i § 16 tredje ledd, og i produktkontrolloven §§ 9 annet ledd og 10 fjerde

ledd. Endringen innebærer ikke annet enn at det klarere går fram av loven at krav i noen tilfeller kan nektes imøtekommet med henvisning til et mer formelt grunnlag og uten realitetsbehandling. Avvisningen må holde seg innenfor det avvisningsgrunnlag loven anviser. Avvisning kan skje på to grunnlag. Enten der spørsmålet er for generelt formulert, eller der spørsmålet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Det samme gjelder for virksomheter, jf. § 16 tredje ledd. Av hensyn til lovens formål skal begge avvisningsgrunner brukes med forsiktighet og må oppfattes som sikkerhetsventiler. I praktiseringen av loven er det viktig å holde fast ved at den som ber om miljøinformasjonen, ikke kan avkreves noen begrunnelse for hvorfor han søker den. Det gjelder heller ikke her noe vilkår om å individualisere kravet, dvs. identifisere en «bestemt sak», slik som i offentlighetsloven. Det skal kunne bes om informasjon som finnes i flere kilder, og den som spør trenger ikke å identifisere hvor informasjonen han søker finnes. Generelt skal det derfor på miljøinformasjonslovens område mer til for å avvise en sak på de nevnte grunnlag enn på bakgrunn av offentlighetslovens individualiseringsregel.

Adgang til å avvise krav som er for generelt formulert er anerkjent av Århuskonvensjonen, jf. artikkel 4 nr. 3 bokstav b. Krav som er for generelt formulert kan være krav som også omfattes av det andre avvisningsgrunnlaget, nemlig krav som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Den selvstendige betydningen av sistnevnte kriterium er først og fremst at spørsmål som er svært bredt vinklet og som er svært omfattende å besvare, kan avvises. Dette har sammenheng med arbeidsbyrden for informanten, og hvor mye det er rimelig å kreve fra denne. I utgangspunktet vil det her kreves større anstrengelser hos det offentlige enn av private informanter. Som utgangspunkt skal det etter loven være mulig å få besvart spørsmål som er av noe mer generell karakter, dersom det er klart hvilke opplysninger det er tale om. Det gjelder selv om informasjon fra flere kilder må settes sammen eller samles. Dette er forutsatt i saksbehandlingsreglene, som gir mulighet for forlengelse av svarfristen der hvor det tar tid å framskaffe informasjonen, for eksempel fordi den foreligger i flere forskjellige sammenhenger. Men det er anledning til å avvise forespørsler som vil kreve en helt urimelig arbeidsinnsats.

Når det gjelder vagt formulerte krav, gjør loven forskjell på privat og offentlig sektor. For offentlig forvaltning gjelder den alminnelige veiledningsplikten eller hjelpeplikten overfor borgerne. *Tredje ledd annet punktum* krever i tråd med dette at den som mottar et krav i rimelig grad skal gi opplysnings søkeren veiledning til å formulere kravet på en måte som gjør at det kan behandles. Omfanget av veiledningsplikten vil korrespondere med hva som følger av den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Dette skal som nevnt ikke brukes som grunnlag for å kreve at den som ber om opplysningene, skal identifisere hvor opplysningene befinner seg, for eksempel i hvilket dokument eller lagringsmedium. Det vil være opp til den som mottar kravet, å finne fram til hvor de aktuelle opplysningene finnes.

Det kan være vanskelig for den som søker miljøopplysninger, å vite hvilke offentlige organer som har de opplysningene man søker. Det offentlige vil som regel ha bedre oversikt over hvem som kan ha de opplysninger som organet ikke selv besitter. *Fjerde ledd* medfører at det offentlige plikter å hjelpe den

som søker opplysninger med å finne fram i tilfeller hvor det organet som mottar krav om miljøopplysninger, ikke selv besitter opplysningene. Bestemmelsen i § 10 fjerde ledd tilsvarer i hovedsak utvalgets forslag til § 12 fjerde ledd. Organet kan ikke sende forespørselen videre dersom organet selv burde hatt opplysningene, jf. kunnskapspliktene som omtalt ovenfor. Det offentlige skal hurtigst mulig enten videresende kravet til det organet hvor opplysningene antas å foreligge, eller informere om hvilke offentlige organer som antas å ha opplysningene. Veiledningsplikten må imidlertid tilpasses organets art og oppgaver. Mange av de instansene som omfattes av kapittel 3 i loven, vil nok sjelden ha befatning med andre miljøopplysninger enn de som gjelder selve virksomheten, og vil følgelig heller ikke ha kjennskap til hvilke andre offentlige organer som har miljøopplysninger som er mer eller mindre fjernt fra eget virkefelt, for eksempel institusjoner som skoler, museer eller sykehjem. Veiledningsplikten skal derfor ikke tolkes slik at den medfører en omfattende undersøkelsesplikt for de offentlige organene. For denne type virksomhet vil det normalt være tilstrekkelig å vise til at man ikke selv har den aktuelle informasjon det er snakk om. Bestemmelsen bygger på Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 5.

Til § 11 Unntak

Paragrafen gir hjemmel for å gjøre unntak fra hovedregelen om rett til miljøinformasjon og svarer materielt sett i det alt vesentlige til utvalgets forslag til §§ 13, 14 og 16.

Unntakene er så langt de passer parallelle til unntakene i miljøinformasjonsloven § 17 for virksomheter. Det vises til motivene i § 17 og til de generelle motivene i kapittel 14 der unntakene er drøftet og omtalt samlet. Det vises også til produktkontrollloven § 9 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med § 12, som gir regler om miljøinformasjon som alltid skal utleveres.

Paragrafens *første ledd* angir de grunnlag som kan begrunne unntak. Dette gjelder interne dokumenter etter offentlighetsloven § 5, dokumenter undergitt lovbestemt taushetsplikt etter offentlighetsloven § 5 a og dokumenter hvor unntak kan gjøres på grunn av dokumentets innhold, jf. offentlighetsloven §§ 6 og 6 a. Henvisningen er også ment å omfatte offentlighetsloven § 4 om utsatt offentlighet. Dersom den etterspurte informasjonen finnes i dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven § 4, og det treffes beslutning om utsatt offentlighet i den aktuelle saken, vil dermed et krav om innsyn foreløpig kunne avslås etter § 11 første ledd, så langt de øvrige vilkår for avslag er oppfylt.

Når det gjelder taushetsplikten, omfatter dette de generelle reglene i forvaltningsloven § 13 flg., samt særregler om taushetsplikt i andre lover.

En av de mest relevante grunnlagene for taushetsplikt i denne sammenheng er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 som oppstiller taushetsplikt for opplysninger om «tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» Det stilles her krav både til opplysningenes art (drifts- eller forretningsforhold) og den eventuelle virkningen av at opplysningene gis ut (konkurransemessig betydning). En

rekke forskjellige opplysninger vil regnes som drifts- eller forretningsforhold. Den sentrale begrensningen i taushetsplikten ligger i at det må ha «konkurransmessig betydning» for virksomheten at opplysningene hemmeligholdes. Dette innebærer at offentlighet omkring opplysningene må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.

Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke enhver opplysning om drifts- eller forretningsforhold som direkte eller indirekte vil kunne føre til økonomisk tap for virksomheten. Hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten, vil bero på om virksomhetens behov for hemmelighold er beskyttelsesverdig og i hvilken grad allmenne hensyn tilsier at opplysningene må kunne utleveres. Kjerneområdet for taushetsplikt etter bestemmelsen vil ut fra dette være informasjon om produksjonsmetoder og nye produkter som er under utvikling og lignende som konkurrenter kan bruke på tilsvarende måte i egen virksomhet. På den annen side står opplysninger som ikke vil kunne brukes i konkurrerende virksomheter, men som vil kunne svekke virksomhetens konkurranseposisjon gjennom tapt anseelse i markedet og lignende. Dette kan for eksempel være opplysninger om forhold som er kritikkverdige eller omstridte ut fra et samfunnsmessig synspunkt, opplysninger om at virksomheten har begått lovbrudd (forutsatt at de enkeltpersonene som har forbrutt seg ikke identifiseres) og opplysninger om at det er truffet forvaltningsvedtak overfor virksomheten.

Ut fra dette synes det klart at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ofte ikke vil være til hinder for at miljøopplysninger som knytter seg til virksomheter, utleveres. Det er først og fremst i de tilfellene der miljøinformasjonen vil avdekke sammensetningsopplysninger, produksjonsmetoder og lignende som ikke allerede er kjent, at taushetsplikten vil gjøre seg gjeldende.

Som utvalget påpeker, er forutsetningen for at forretningshemmeligheten har beskyttelse etter forvaltningsloven § 13, at den faktisk er hemmelig. Med det menes at den ikke er kjent eller tilgjengelig - enten generelt eller innenfor den bransjen hvor opplysningene er aktuelle. Dette er særlig aktuelt for sammensetning av produkter. Når det gjelder produktsammensetninger, betyr det at opplysninger om et produkt som man enkelt kan komme fram til gjennom en analyse av produktet, kan sies å være allment tilgjengelig. Undersøkelsen utvalget har fått utført ved SINTEF, viser imidlertid at det i praksis er vanskelig å finne fram til den fulle sammensetningen av et komplekst produkt, og at også andre faktorer enn sammensetningen, slik som framstillingsmåten, er avgjørende. I praksis er det derfor et ikke ubetydelig område knyttet til produktsammensetning og framstillingsteknikk som kan anses som reelt hemmelig og av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Kunnskap og konkurranseforhold utvikles imidlertid kontinuerlig, og det er derfor avgjørende at det ikke generelt eller en gang for alle tas stilling til hva som er reelt hemmelig og underlagt taushetsplikt, men at det vurderes konkret på det aktuelle tidspunkt. Når det gjelder vurderingen av om taushetsplikt foreligger, vises det også til at Sivilombudsmannen i saken om innsyn i Produktregisteret har uttalt at det må tas hensyn til eventuelle miljøskadelige egenskaper ved de aktuelle stoffene (Sivilombudsmannens årsmelding 1999 sak 1997-1220).

Dersom forvaltningsorganet ønsker å nekte innsyn, må det etter første ledd foreligge et *reelt og saklig behov* for å unnta opplysningene i det enkelte tilfellet. Bestemmelsen lovfester den praksis som er anbefalt i forhold til offentlighetsloven for å fremme økt åpenhet i forvaltningen, og kan sies å presisere det som i dag ellers følger av god forvaltningsskikk. Men miljøinformasjonsloven er noe strengere. Til forskjell fra offentlighetsloven, hvor kravet til reelt og saklig behov har karakter av en retningslinje for anvendelsen av loven i det enkelte tilfelle, er regelen i § 11 første ledd et vilkår for unntak fra innsynsretten. Bestemmelsen kan ses som uttrykk for at miljøinformasjonsloven krever ekstra grundig overveielse fra forvaltningens side ved krav om innsyn. Kriteriet vil være av særlig betydning i forbindelse med interne dokumenter som er nevnt i offentlighetslovens § 5 annet ledd.

At det må være et reelt behov, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det bare er en viss risiko for at det kan ha negative følger for de hensynene som vernes gjennom den aktuelle unntaksregelen. Finnes for eksempel opplysningene i et internt dokument, må det vurderes om det på det tidspunktet hvor opplysningene blir krevd, vil få negative følger å levere dem ut. Det vises til øvrig teori og praksis omkring offentlighetsloven, herunder rundskriv G-69/98 fra Justisdepartementet «Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven».

Annet ledd gir nærmere regler for vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov for unntak, og krever at forvaltningen foretar en interesseavveining før kravet avslås med grunnlag i unntaksbestemmelsene. Bestemmelsen krever at det konkrete behovet for unntak veies mot de hensyn som kan tilsi at informasjonen gjøres offentlig.

Ved vurderingen av hvilke miljø- og samfunnsmessige interesser som er relevante, kan en ta utgangspunkt i lovens formålsparagraf. Den viser til hensynet til miljøet, til den enkelte, og til muligheten for å delta i offentlige beslutningsprosesser. For øvrig vil alle hensynene bak retten til miljøopplysninger som er nevnt i de alminnelige motivene i kapittel 6, være relevante i relasjon til interesseavveiningen under § 11. Det må også ses hen til om opplysningene faller innenfor Grunnloven § 110 b annet ledd. Bestemmelsen i § 12 om miljøopplysninger som alltid skal utleveres, gir også en indikasjon på hvilke typer opplysninger som ligger i kjerneområdet for retten og belyser hvilken vekt slike hensyn har i interesseavveiningen.

Der hvor det gjelder særlige folkerettslige forpliktelser om taushetsplikt, må hensynet til overholdelse av slike forpliktelser veie tyngst. Tilsidesettelse av taushetsplikt i strid med internasjonale forpliktelser vil kunne være folkerettsbrudd. Det bør imidlertid tilstrebes en restriktiv praksis omkring slike taushetsforpliktelser, slik at de ikke tolkes og anvendes i større utstrekning enn forpliktelsen tilsier. På dette området må man også være oppmerksom på at det kan skje en utvikling i EØS-retten og annen folkerett, i lys av nye internasjonale regler om miljøinformasjon.

Når det gjelder vurderingen av de interessene som ivaretas ved et avslag, må man se hen til hva som er grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene. Det vil være de hensynene som ligger bak den aktuelle unntakshjemmelen, som er relevante. Når det gjelder interne dokumenter, vil det for eksempel måtte foretas en konkret vurdering av innholdet i dokumentet og på hvilken

måte det vil kunne skade det offentliges forvaltning generelt og saksbehandlingen i den enkelte sak konkret dersom opplysningene gis ut.

Tredje ledd er en bestemmelse som skal sikre at ikke flere opplysninger enn nødvendig unntas. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak utvalgets utkast til § 16. I utgangspunktet har man krav på miljøinformasjon uavhengig av hvilken sammenheng den befinner seg i, det er informasjonens art som er det avgjørende, jf. definisjonen av miljøinformasjon i § 2. Tredje ledd i § 11 gjelder der hvor den informasjonen som unntas utgjør en del av den etterspurte miljøinformasjonen. Bestemmelsen er tatt inn av hensyn til Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 6 som krever at man ikke unntar mer enn nødvendig. Offentlighetsloven har lignende regler for dokumenter i § 5 a annet ledd og § 6 a annet ledd. I disse tilfellene må det offentlige organet stryke over eller fjerne de delene som kan nektes utlevert, og utlevere resten.

Dersom restinformasjonen vil gi et åpenbart feilaktig bilde av saken, er det etter bestemmelsen anledning til å nekte utlevering også av denne. Om den nærmere fortolkningen av dette kriteriet vises til teori og praksis i tilknytning til de tilsvarende bestemmelsene i offentlighetsloven.

Til § 12 Miljøinformasjon som alltid skal utleveres

Paragrafen slår fast at enkelte typer opplysninger alltid skal utleveres på forespørsel og svarer innholdsmessig i det vesentlige til utvalgets forslag til § 15. Det vises til de alminnelige merknadene i kapittel 14.12.3 og utvalgets framstilling side 151-153 og 215-216. Utvalgets forslag er inspirert av Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 4 og forslaget til nytt miljøinformasjonsdirektiv i EU artikkel 4 nr. 2 første ledd bokstav d slik den forelå for utvalget, og må forstås i dette lys.

Utvalgets forslag til § 15 bokstav b om produkters helseskadelige og miljøforstyrrende egenskaper m.v., er ikke videreført i miljøinformasjonsloven. Denne bestemmelsen er i praksis bare relevant for produkter innenfor produktkontrollovens område. I henhold til utvalgets utredning bygde forslaget til § 15 bokstav b på produktkontrolloven § 11 annet ledd og «representerer dermed knapt noen endring av gjeldende rett», jf. NOU 2001:2 side 216. Som følge av at departementet har samlet alle regler om rett til produktspesifikk informasjon for produkter innenfor produktkontrollovens område, er utvalgets forslag til § 15 bokstav b tatt ut av miljøinformasjonsloven. Den fra før gjeldende bestemmelsen i produktkontrolloven § 11 annet ledd dekker samme behov. I tillegg er det føyd til i produktkontrolloven § 11 annet ledd at allmennheten alltid skal kunne få informasjon om forholdsregler for å hindre eller redusere skade, jf. utvalgets forslag til § 15 bokstav c, som også kan være relevant for produkter.

Paragraf 12 gjelder både for offentlige organer og for virksomheter, jf. § 17 annet ledd, som tilsvarer utvalgets forslag til § 7 tredje ledd. Uansett hvem man retter forespørselen til, vil man altså ha krav på den typen informasjon som § 12 omtaler. Forutsetningen er at grunnvilkårene etter §§ 10 og 16 er oppfylt. Bestemmelsen i § 12 er en av de mekanismene utvalget har foreslått, blant annet for å hindre at unntaksreglene anvendes for vidt, som et alternativ til å formulere snevre unntaksregler. Miljøinformasjonsloven bygger på de alminnelige unntakene i offentlighetsloven, som i forhold til miljøinformasjon

kan være for vidtgående. Formålet med § 12 er i denne sammenheng å hindre at unntaksgrunnene tolkes for vidt. Dette er spesielt praktisk i forhold til interne dokumenter. Bestemmelsen har også en viktig funksjon i å kaste lys over interesseavveiningen i § 11, fordi den gir anvisning på enkelte typer informasjon som anses som spesielt viktig for allmennheten.

Bestemmelsen gir også åpning for å tilsidesette taushetsplikt i spesielle tilfeller, jf. at allmennheten «uten hinder av reglene i § 11» skal få informasjon om de forhold som er nevnt i bokstavene a til c. Bestemmelsen i § 12 indikerer her at det finnes et materielt kjerneområde for miljøinformasjonsretten som alltid skal respekteres og bestemmelsen er slik sett en prinsipiell nyskapning. Bestemmelsen er i tråd med utvalgets forslag avfattet på et generelt nivå og omfatter derfor informasjon som sjelden vil komme i konflikt med taushetsplikten. I de alt overveiende antall tilfeller vil det være mulig å formidle den informasjon § 12 regner opp på en god måte uten å røpe forretningshemmeligheter eller andre taushetspliktbelagte forhold, og det gjøres også i dag. I forhold til å tilsidesette taushetsplikt må den derfor fortolkes restriktivt og forstås slik at denne åpningen i bestemmelsen er ment å reserveres for spesielle tilfeller. Det kan være situasjoner hvor befolkningen må få informasjonen for å kunne beskytte seg selv mot skade. I forhold til miljøet kan det oppstå tilfelle der man ikke fullgodt kan gi allmennheten informasjon om tilstanden i miljøet og alvorlige skadevirkninger uten å måtte gå inn på taushetspliktbelagte opplysninger. Situasjonen må generelt være slik at man ut fra en konkret vurdering av forholdene i den enkelte sak mener at allmennhetens informasjonsbehov er så tungtveiende at det ikke finnes å være noen forsvarbar grunn å holde informasjonen tilbake, slik at man må anses å være i et kjerneområde for retten til miljøinformasjon ut fra de hensyn som begrunner denne retten. Den samme reservasjonen for taushetsplikt som følger av internasjonale forpliktelser må imidlertid også gjelde her, jf. kommentaren til § 11 og kapittel 14. Rettsikkerhetsgarantiene i § 14 vil også komme til anvendelse i slike situasjoner.

Bokstav a omfatter helseskadelig forurensning eller forurensning som kan medføre alvorlig skade på miljøet. Begrepet «forurensning» skal forstås tilsvarende som i forurensningsloven § 6. Formuleringen i bokstav a sikter for det første til tilfeller hvor forurensningen kan forårsake direkte helseskade, og allmennhetens behov for informasjon er spesielt begrunnet. Dette omfatter både utslipp som umiddelbart kan føre til helseskade, men også forurensning som på lang sikt vil kunne få slike konsekvenser. Informasjon til befolkningen om slike forhold kan være spesielt viktig for eksempel i situasjoner med akutt forurensning. For det andre omfattes forurensning som kan medføre alvorlig skade på miljøet. I kravet om at forurensningen kan forårsake «alvorlig skade» ligger en viss kvalifikasjon av omfanget av forurensningen og potensialet for miljøskade.

Bokstav b fastslår at også forholdsregler for å hindre eller redusere skaden omfattes. Den omfatter alle typer preventive forholdsregler som er tatt i bruk eller vedtatt hos den som har forårsaket skaden, eller forholdsregler som anbefales til befolkningen. Med ordet forholdsregler siktes til konkret iverksatte, gjerne fysiske tiltak, og ikke til planlagte politiske tiltak eller andre mer generelle vurderinger om miljøproblemer. Forholdsregler kan for eksempel være råd om å rense drikkevann, eller hva man bør gjøre ved episoder med

høy luftforurensning i byer. Der hvor informasjonen er nødvendig for at allmennheten skal være i stand til å hindre eller begrense skade på seg selv, eller på miljøet, er det spesielt viktig at man får tilgang til den informasjon man trenger for dette formål.

Bokstav c sier at opplysninger om ulovlige inngrep i naturen og ulovlig skade på miljøet må utleveres. Det er ikke grunn til å beskytte opplysninger om slike lovbrudd. Bestemmelsen har betydning for lovbrudd som enten ikke er straffesanksjonert 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 med en konsesjon eller en reguleringsplan eller lignende, med miljøskade til følge. Men dersom for eksempel bruk av tvangsmulkt blir bestridt og ender i retten, eller det gjelder straffbare forhold som forfølges av politi og rettsapparat, vil reglene i rettspleielovene komme inn, jf. § 3 siste ledd.

Til § 13 Saksbehandling

Bestemmelsen gir regler om offentlige organers behandling av krav om utlevering av miljøinformasjon. I kapittel 11.8 er det gjort nærmere rede for bakgrunnen for bestemmelsen.

Første ledd tilsvarende i hovedsak utkastet § 18. Bestemmelsen bygger på Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav b. Ifølge bestemmelsen har informasjonssøker som hovedregel krav på å få informasjonen i den form han ber om. Det innebærer at vedkommende kan be om en muntlig orientering, et skriftlig dokument, en elektronisk tekst, en CD, en video eller lignende. Informasjonssøker kan også be om å få se informasjonen hos det offentlige eller få opplysningene tilsendt. Vedkommende vil i utgangspunktet kunne be om å få informasjonen tilsendt pr. vanlig post, pr. e-post eller pr. telefaks.

Bokstavene a og b gir begrensninger i retten etter første ledd. Etter *bokstav a* kan det offentlige la være å gi opplysningene i den ønskede formen dersom opplysningene allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig. Dette vil for eksempel være tilfellet hvor det allerede finnes en trykt brosjyre med de aktuelle opplysningene, eller hvor opplysningene finnes på det offentlige organets nettsider. Dersom opplysningene strengt tatt er offentlig tilgjengelige, men i en form eller på et sted som i praksis ikke er «lett tilgjengelig» for den som søker opplysningene, vil ikke vilkårene i bokstav a være oppfylt.

Ifølge *bokstav b* kan det offentlige organet levere opplysningene i en annen form dersom det er rimelig. Dersom opplysningene ikke finnes i den formen opplysningssøkeren ber om, vil det som hovedregel være anledning til å gi opplysningene i en annen form. Dette gjelder med mindre det uten store vanskeligheter lar seg gjøre å konvertere opplysningene til den ønskede formen. Finnes opplysningene bare elektronisk, vil selvsagt ikke det hindre at man kan kreve å få opplysningene tilsendt på papir gjennom vanlig post. I enkelte tilfeller kan det også være rimelig at det offentlige skanner inn et dokument som bare finnes skriftlig, for å kunne sende det elektronisk dersom det er ønskelig. Hva som er rimelig, vil avhenge av hvilken arbeidsinnsats som kreves for å imøtekomme opplysningssøkerens krav. Utviklingen i informasjonsteknolo-

gien vil også påvirke hva det er rimelig å kreve av et offentlig organ. For å sikre at det offentlige organet har vurdert om det er mulig for dem å gi opplysningene i den form opplysningssøkeren ber om, skal det offentlige organet kort begrunne hvorfor opplysningene ikke gis i den ønskede formen. Det vises for øvrig til kapittel 11.7.3.

Det er ikke gitt noen tilsvarende bestemmelse som i utvalgets forslag til § 17 første ledd om at opplysningssøker kan sette fram krav om informasjon i den form han vil. Det at loven ikke sier noe om dette, innebærer at det ikke gjelder noe formkrav ved framsettelse av krav om miljøopplysninger. Den som ber om opplysninger, kan gjøre det muntlig eller skriftlig, for eksempel ved bruk av e-post eller over telefon. Det er imidlertid en forutsetning at kravet spesifiseres og klargjøres på en slik måte at mottaker forstår hva kravet gjelder og hvilke opplysninger vedkommende er ute etter. Dersom kravet er for generelt eller uklart formulert, kan det avvises, jf. § 10 tredje ledd.

Annet ledd første punktum tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 9 første ledd annet punktum, men i utvalgets forslag gjaldt bestemmelsen bare for virksomhetskapitlet, og ikke for kapitlet om offentlige organer. I dette lovutkastet er bestemmelsen gjort gjeldende både i forhold til offentlige organer og i forhold til virksomhetskapitlet, jf. § 18 annet ledd.

Kravet om at informasjonen skal være dekkende og forståelig gjelder både med hensyn til formen opplysningene gis i og utvalg og innhold i de opplysningene som gis. Det følger av denne bestemmelsen at opplysningene som utleveres må gi et riktig bilde av saken. Det innebærer at organet plikter å sørge for at opplysningene som gis, er helhetlige og dekker de relevante aspekter i forhold til det kravet gjelder. Muntlig overlevering av opplysningene vil for eksempel kunne være i strid med bestemmelsen dersom kravet gjelder tekniske opplysninger eller opplysninger knyttet til kart eller tegnninger. I kravet om at informasjonen skal være forståelig ligger også et krav om at informanten til en viss grad må tilpasse opplysningene i forhold til informasjonssøkers forutsetninger. Det innebærer at informasjonssøker vil kunne be om en forklaring på informasjon som for eksempel inneholder faguttrykk eller teknisk komplisert informasjon.

Annet ledd annet punktum tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 9 første ledd tredje punktum. I utvalgets forslag gjaldt bestemmelsen bare for virksomhetskapitlet, og ikke for kapitlet om offentlige organer. I dette lovutkastet er bestemmelsen gjort gjeldende både i forhold til offentlige organer og i forhold til virksomhetskapitlet, jf. § 18 annet ledd annet punktum. Bestemmelsen innebærer at innsynskravet kan besvares ved å vise til allerede foreliggende registre, rapporter eller lignende dersom opplysningene allerede finnes der. Dette er praktisk i en rekke tilfeller hvor informasjonen allerede er skrevet ned og kan gjøres tilgjengelig, selv om opplysningene ikke er utformet slik at de er et konkret svar på innsynsbegjæringen.

Det er imidlertid presisert at denne framgangsmåten bare kan benyttes hvor innsynsbegjæringen kan besvares fyllestgjørende på denne måten. Det innebærer at henvisning til rapporter, registre eller lignende ikke oppfyller kravet dersom dette betyr at det i praksis blir vanskelig for den som ber om opplysninger å få svar på det vedkommende ønsker. Det kan for eksempel være tilfelle hvor det er lagret store mengder informasjon og det er vanskelig

å finne fram til det som er relevant, eller det krever omfattende sammenstilling av informasjonen for at vedkommende skal få svar på sitt spørsmål.

Når forvaltningsorganet oppfyller innsynskravet ved å vise til databaser eller lignende, kan det være nødvendig at organet også gir informasjonssøker hjelp til å finne fram opplysningene. Det vises til forskrift av 19. desember 1986 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert. I forskriften sies blant annet:

«Når noen har krav på innsyn i et dokument som ikke er papirbasert, skal vedkommende organ gi den nødvendige bistand. Når det er nødvendig, skal organet gi en skriftlig eller muntlig forklaring av forkortinger, koder eller liknende som er nyttet i EDB-systemer eller andre lagringsmedier.»

Tredje ledd tilsvare i hovedsak utvalgets forslag til § 19 første og annet ledd. Bestemmelsen setter frister for når et krav om miljøopplysninger må være avgjort og opplysningene utlevert, og bidrar til oppfyllelsen av Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 2.

Hovedregelen er at mottaker skal ta stilling til kravet og utlevere informasjonen «snarest mulig». Dette innebærer at informasjonen som hovedregel skal utleveres i løpet av de første virkedagene etter at kravet er mottatt. Dersom informasjonen ikke er utlevert i løpet av de første dagene etter at kravet er mottatt, skal kravet etterkommes innen femten virkedager etter at kravet er mottatt.

I særlige tilfeller er det imidlertid mulig å forlenge denne fristen. Dette gjelder dersom mengden opplysninger eller opplysningenes karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere dem innen fristen på femten dager. I disse tilfellene skal den endelige fristen være to måneder. Dette kan for det første være i tilfeller hvor det er tale om store mengder opplysninger eller opplysninger som finnes i mange ulike kilder, slik at det er arbeidskrevende å finne fram til opplysningene. Det kan også være tilfelle hvor det er vanskelige faktiske eller juridiske spørsmål knyttet til spørsmålet om opplysningene bør nektes utlevert. Dette er for eksempel aktuelt der hvor det er behov for en nærmere undersøkelse av om opplysningene utgjør forretningshemmeligheter, jf. § 14. Særlig aktuelt vil dette være i tilfeller hvor det offentlige etter en interesseavveining er kommet til at taushetsbelagte opplysninger bør utleveres.

Dersom det er behov for å forlenge fristen utover fristen på femten dager, skal opplysningssøkeren snarest mulig og senest innen femten virkedager informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. En begrunnelse vil typisk knytte seg til om det er mengden av opplysninger eller opplysningenes karakter som er årsak til forlengelsen. Det bør også gis nærmere detaljer, for eksempel ved at det opplyses om at det offentlige organet har måttet ta kontakt med den som informasjonen gjelder for å kreve opplysninger eller varsle i medhold av § 14. Det vises for øvrig til kapittel 11.8.4.

Tredje ledd siste punktum presiserer at foreløpig svar kan unnlates dersom det anses åpenbart unødvendig. Bestemmelsen tilsvare forvaltningsloven § 11 a annet ledd siste punktum. Dette vil typisk være situasjoner hvor det alle-

rede har vært kontakt mellom informasjonssøker og organet, og informasjonssøker allerede er orientert om utsettelsen på annen måte.

Fjerde ledd tilsvare i hovedsak utvalgets forslag til § 20 annet og tredje ledd og Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 7 første og annet punktum, men går noe lenger enn denne.

Første punktum stiller opp minimumskrav med hensyn til begrunnelsen for avslaget. Det kreves at organet viser til den lovbestemmelsen som gir hjemmel for avslag. Dersom grunnlaget for å nekte å utlevere opplysningene ligger i taushetspliktreglene, skal det vises til disse.

Det skal gis en kort begrunnelse for avslaget. I begrunnelsen bør hovedinnholdet i lovbestemmelsen gjengis, og eventuelt hvilke forhold som gjør at bestemmelsen får anvendelse. I det at begrunnelsen skal være kort, ligger at det ikke er nødvendig med noen redegjørelse for de vurderinger og rettslige avveininger som ligger bak avslaget. Men begrunnelsen bør kort peke på hovedmomentene bak avslaget, slik at informasjonssøker gis mulighet for selv å vurdere hva som har ført til avslaget.

I avslaget skal det også gjøres oppmerksom på adgangen til å be om nærmere begrunnelse for vedtaket etter femte ledd, samt fristen for dette. I tillegg skal vedtaket inneholde opplysninger om muligheten for å klage og klagefristen.

Annet punktum krever skriftlig avslag. Det er ikke stilt formkrav ut over dette og svar pr. e-post vil for eksempel oppfylle skriftlighetskravet.

I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å ta telefonisk kontakt med opplysningssøkeren for å få et bedre inntrykk av hvilke opplysninger som ønskes. Dersom opplysningssøkeren da uttrykkelig frafaller kravet om skriftlig svar, er det selvsagt ikke i strid med bestemmelsen å la være å gi et skriftlig avslag. Det vises for øvrig til kapittel 11.8.5.

Femte ledd tilsvare i hovedsak utvalgets forslag til § 20 tredje ledd. Bestemmelsen gir opplysningssøkeren rett til å kreve å få en nærmere begrunnelse for avslaget. Dette kan blant annet være nødvendig for at opplysningssøkeren skal kunne vurdere om det er grunn til å klage på avgjørelsen. I en slik nærmere begrunnelse bør det opplyses om hvilket reelt og saklig behov det er for å nekte å utlevere opplysningene, om hvilke hensyn det har vært lagt vekt på ved interesseavveiningen etter § 11 annet ledd, om hvorfor ikke deler av opplysningene kan utleveres, jf. § 11 tredje ledd, og eventuelt om hvorfor opplysningene ikke er av en slik art at de alltid skal utleveres etter § 12. Det nærmere omfanget av begrunnelsen vil i noen grad være avhengig av hva som er mulig å si uten å røpe de opplysningene som det er behov for å hemmeligholde.

Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager.

Til § 14 Identifikasjon av opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde og særskilte regler om saksbehandling

Paragrafen gir offentlige organer hjemmel til å kreve en identifikasjon av eventuelle forretningshemmeligheter og en begrunnelse for hvorfor de bør hemmeligholdes. Bestemmelsen svarer til utvalgets forslag til §§ 21 og 22. Det vises til de alminnelige motivene i kapittel 14.13.

Formålet med *første ledd* er å gi offentlige organer et bedre faktisk grunnlag for å vurdere om miljøopplysninger som blir krevd utlevert, inneholder forretningshemmeligheter. Den som opplysningene gjelder, vil som regel være den som sitter med kunnskap om hvorvidt opplysningene faktisk utgjør forretningshemmeligheter. Det kan ofte være vanskelig å vite om en opplysning utgjør en forretningshemmelighet som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven eller om den er allment tilgjengelig, og hvilken konkurransemessig betydning det har å hemmeligholde opplysningene. De fakta som kreves for å kunne foreta en reell vurdering av lovens vilkår, vil ofte være vanskelig tilgjengelige for de forvaltningstjenestemenn som skal ta stilling til dette. Vurderingen kan også kreve en nokså detaljert fagkunnskap, bransjekunnskap og markedskunnskap på et nivå som styrende myndigheter ikke besitter til enhver tid. Situasjonen vanskeliggjøres også av de alvorlige rettsvirkningene en feil avgjørelse kan medføre. Å bryte taushetsplikten er straffbart etter lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) § 121 og kan medføre erstatningsansvar. Bestemmelsen er derfor praktisk viktig.

Det er det offentlige organet som bestemmer om informasjonen er underlagt taushetsplikt eller ikke. Bestemmelsen i § 14 endrer ikke noe på dette. Det offentlige organet kan ikke automatisk legge til grunn vurderingen fra den som ønsker hemmelighold, men må gjøre en selvstendig vurdering. Begrunnelsen skal først og fremst styrke kunnskapen hos det offentlige organet om de faktiske forholdene, for eksempel i et marked. Det er derfor først og fremst faktadelen i begrunnelsen som vil ha betydning. Begrunnelsen må derfor være faktaorientert og i størst mulig grad knytte seg opp til vilkårene i loven.

Bestemmelsen er formulert slik at den gir anledning til å kreve at den som avgir informasjon, for eksempel i forbindelse med en søknad eller registreringsordning, samtidig peker ut hvilke opplysninger som han anser for å være av konkurransemessig betydning. Dette åpner for at en slik ordning kan innføres som rutine, slik at opplysningene fungerer som en første indikasjon eller screening for det offentlige organets saksbehandling. Organet må deretter gjøre en selvstendig vurdering, og om nødvendig foreta ekstra undersøkelser, for eksempel ved henvendelse til den som har avgitt miljøinformasjonen, for å være sikker på hvilken status opplysningene skal ha. Anvendt slik vil bestemmelsen også bidra til å skille ut den miljøinformasjonen som det er helt uproblematisk å gi ut. Denne form for praksis vil for eksempel være praktisk viktig i forhold til krav om opplysninger i Produktregisteret for kjemikalier eller andre myndighetsbaserte registre. Tilsvarende bestemmelser er derfor tatt inn som nye femte til syvende ledd i produktkontrollloven § 11.

Det som er sagt ovenfor innebærer også at dersom den opplysningen gjelder ikke oppfyller identifikasjons- og begrunnelsesplikten eller kommer med en mangelfull begrunnelse, må det offentlige organet uansett foreta en selvstendig vurdering av taushetsplikten. Organet kan ikke automatisk legge til grunn at det ikke foreligger noen forretningshemmeligheter. I tråd med forvaltningens generelle utredningsplikt vil det offentlige organet måtte foreta en egen utredning om nødvendig. Det er likevel et generelt prinsipp i forvaltningsretten at forvaltningen stort sett må kunne forvente at den enkelte virksomhet kommer fram med de opplysningene som taler til egen fordel, jf. Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1976, side 614 (den såkalte «vaktmesterdommen»).

Det må derfor i utgangspunktet kunne forventes av en virksomhet at den identifiserer og begrunner sine forretningshemmeligheter når det kreves av det offentlige. I tilfeller hvor de taushetsbelagte opplysningene ikke bare gjelder den som har blitt pålagt identifikasjonsplikt, vil derimot forvaltningen ha en mer omfattende plikt til å vurdere innsynsspørsmålet.

Er opplysninger identifisert som forretningshemmeligheter, men uten at det er gitt noen begrunnelse for hvorfor, vil det kunne være et argument for at opplysningene ikke utgjør en forretningshemmelighet. Også i dette tilfellet må imidlertid forvaltningen foreta den avgjørende vurderingen. Generelt kan det sies at vekten av begrunnelsen eller manglende begrunnelse vil variere alt etter hvilke andre momenter som foreligger.

Annet ledd har til formål å trygge rettssikkerheten til den som de taushetspliktbelagte opplysningene gjelder, i tilfeller hvor det offentlige organet vurderer å utlevere miljøinformasjon som i utgangspunktet er taushetspliktbelagt.

Den opplysningen gjelder skal gis anledning til å uttale seg innen en passende svarfrist. Retten til å uttale seg, og det offentlige organets korresponderende plikt til å be om en uttalelse, oppstår først etter at det offentlige organet har kommet til at de aktuelle opplysningene er underlagt taushetsplikt, men at de miljø- eller samfunnsmessige interessene som taler for å utlevere miljøopplysningene, veier tyngre enn behovet for å beskytte dem. Når dette er det offentliges foreløpige konklusjon, skal den opplysningen gjelder, gis mulighet til å kommentere dette. Den opplysningen gjelder, skal ha muligheten for å gi opplysninger om for eksempel hvorfor han eller hun mener at de miljø- og samfunnsmessige interessene ikke veier tyngst, og hvorfor det foreligger et reelt og saklig behov for hemmelighold. Relevante opplysninger her vil for eksempel være presiseringer av hvilken skade det vil ha for den opplysningen gjelder dersom opplysningene blir utlevert. Slike opplysninger kan styrke det offentliges faktiske grunnlag for den endelige beslutningen. Bestemmelsen gjelder også i tilfelle hvor det er aktuelt å utlevere taushetsbelagt informasjon etter § 12.

I de fleste tilfeller vil det trolig være relativt lett å finne ut hvem opplysningene gjelder. I forhold til forretningshemmeligheter vil de som regel kunne sies å gjelde den som har sendt inn opplysningene til det offentlige. Det kan imidlertid tenkes at visse opplysninger for så vidt ikke utgjør en forretningshemmelighet for den som har sendt opplysningene, men for et underliggende ledd. I slike tilfeller må saken forelegges for den underleverandør, produsent eller lignende som har reell interesse av at opplysningene hemmeligholdes.

Det offentlige organet skal gi den opplysningen gjelder en «passende» frist for å uttale seg. Annet ledd stiller ingen konkrete krav til fristens lengde, men det offentlige organet plikter både å ta hensyn til den som ønsker hemmelighold og allmennhetens rett til å få miljøopplysningene utlevert så snart som mulig. Relevante momenter i vurderingen vil for eksempel være om det dreier seg om store informasjonsmengder eller komplekse opplysninger, som gjør det tidkrevende for virksomheten å vurdere om de inneholder forretningshemmeligheter. Dersom opplysningene skal brukes i en beslutningsprosess hvor det er frister for å komme med uttalelse, bør forvaltningen så langt råd er sette korte frister.

Det er ikke tatt inn noen henvisning til offentlighetsloven § 10. Annet punktum i denne bestemmelsen forutsetter at dersom en person som er spurt om å gi samtykke til utlevering av taushetsbelagte opplysninger ikke svarer, skal dette anses som nektelse av samtykke. Det er ikke det samme behov for reglene etter miljøinformasjonsloven, siden taushetsbelagte opplysninger kan offentliggjøres etter en helhetsvurdering. Manglende svar vil imidlertid etter omstendighetene kunne være et moment ved vurderingen etter § 11 annet ledd.

Konkluderer det offentlige organet etter at uttalelse er innhentet hos den opplysningen gjelder, med at miljøopplysningene skal gis ut, skal vedkommende ifølge *tredje ledd* varsles om dette. Den opplysningen gjelder gis også rett til å klage på vedtaket om å utlevere opplysningene. En klage vil ha oppsettende virkning, dvs. at opplysningene ikke kan utleveres før klagen er avgjort. Dette innebærer at forvaltningsorganet ikke kan utlevere opplysningene før klagefristen er utløpt, noe som vil kunne medføre at forvaltningsorganet i noen tilfeller vil kunne være nødt til å overtre utleveringsfristene i § 13 tredje ledd.

Bestemmelsen gir den opplysningen gjelder, en begrenset klagerett. Klageretten inntreffer bare i de tilfellene hvor opplysningene i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. I tilfeller hvor det offentlige organet kommer til at opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt og derfor kan utleveres, er det ingen klagerett. Reglene for klage i § 15 gjelder tilsvarende.

Til § 15 Klage

Bestemmelsen gir regler for klage over offentlige organer og virksomheters avslag på innsynsbegjæringer. Det vises til de alminnelige merknadene i kapittel 16.

Første ledd første punktum tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 23 første ledd. Bestemmelsen fastslår selve retten til å klage over avslag fra offentlige organer på krav om miljøinformasjon. Klage kan skje til overordnet forvaltningsorgan, jf. tilsvarende offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Avslag i denne sammenheng omfatter både der kravet avslås med henvisning til en unntaksgrunn, jf. § 11, og avslag med den begrunnelsen at organet mener det ikke faller inn under reglene for offentlig organ, jf. § 5 første ledd, eller faller utenfor loven av andre grunner. Et krav som bare delvis er tatt til følge, er å forstå som delvis avslag og kan påklages. Det samme gjelder et klart mangelfullt svar selv om det i og for seg dekker hele spørsmålsstillingen. Dette kan for eksempel være hvis informasjonen er formidlet på en måte som ikke med rimelighet kan forstås av mottakeren eller er et rent summarisk svar på et mer omfattende spørsmål. Informasjonssøker kan også velge å be om opplysningene på nytt dersom det opprinnelige svaret bare delvis er besvart eller for øvrig er mangelfullt.

Også avvisning av et innsynskrav etter § 10 tredje ledd kan påklages, jf. første ledd annet punktum.

Første ledd tredje punktum presiserer at den vanlige klagefristen på tre uker også gjelder her, jf. forvaltningsloven § 29.

Første ledd fjerde punktum er ny i forhold til utvalgets forslag til lovtekst. Bestemmelsen fastsetter regler om virkningene av at et organ ikke gir svar

innen to-måneders fristen etter § 13 tredje ledd. I disse tilfellene kan informasjonssøkeren klage over dette som om det var gitt avslag på innsynsbegjæringen. Klagefristen løper i så tilfelle fra tidspunktet for utløpet av to-måneders fristen. Dersom svar kommer etter fristen vil det imidlertid løpe en egen klagefrist på eventuell klage over dette svaret. Når det for øvrig gjelder beregningen av klagefristens lengde, gjelder forvaltningslovens alminnelige regler, jf. miljøinformasjonsloven § 15 tredje ledd.

Første ledd femte punktumer også ny i forhold til utvalgets forslag. Det presiseres her at klagefristen avbrytes dersom informasjonssøker har bedt om nærmere begrunnelse for avslaget etter § 13 siste ledd. Bestemmelsen tilsvarende innholdsmessig forvaltningsloven § 29 tredje ledd første punktum. Dette tilsvarende offentlighetsloven § 9 tredje og fjerde ledd første punktum.

Annet ledd tilsvarende utkastet § 23 fjerde ledd, og gir regler om hvilke organ som er klageinstans i det enkelte tilfelle. Det går fram av § 15 første ledd at klage skal gå til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som har truffet vedtaket som det klages over. Dette tilsvarende systemet etter offentlighetsloven, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd første punktum. I de fleste sakene som gjelder miljøopplysninger, vil det foreligge et slikt overordnet forvaltningsorgan. Imidlertid vil utvidelsen av offentlige organer etter § 5 første ledd medføre at dette ikke alltid følger direkte av forvaltningshierarkiet.

Bestemmelsen gir på denne bakgrunn en nærmere presisering av hva som skal regnes som nærmeste overordnede forvaltningsorgan for de organene som ellers ikke er omfattet av offentlighetsloven. Dette vil si det forvaltningsorganet som kontrollerer det offentlige organet, som har gitt oppdrag til det, eller som har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven det offentlige organet tilbyr tjenester i medhold av.

Når det gjelder klage på avslag truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ, vil fylkesmannen være klageinstans i tråd med systemet etter offentlighetsloven § 9 tredje ledd, jf. miljøinformasjonslovens henvisning til offentlighetsloven i § 15 tredje ledd.

Tredje ledd gjør klagesystemet etter offentlighetsloven gjeldende for krav om miljøopplysninger fra offentlige organer så langt det passer. Dette innebærer også at forvaltningslovens regler om beregning av klagefristen m.v. får anvendelse.

Begrensningen i offentlighetsloven § 9 tredje ledd siste punktum kommer ikke til anvendelse som begrensning for klageadgangen. Det innebærer at Kongen i statsråd også kan overprøve blant annet interesseavveiningen etter § 11 annet ledd.

Avslag på innsynsbegjæring kan bringes inn for domstolene til overprøving. Dette gjelder i prinsippet både førsteinstansens avgjørelse og klageavgjørelsen. Mer praktisk er nok at et eventuelt avslag forelegges Sivilombudsmannen til uttalelse.

Kapittel 4 Miljøinformasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)

Til § 16 Rett til miljøinformasjon om virksomhet

Bestemmelsens første ledd svarer innholdsmessig til utvalgets forslag til § 7 første ledd, men det er gjort språklige endringer, slik at ordlyden harmonerer

med ordlyden i regnskapsloven § 3-3 fjerde ledd som utvalget har basert sitt forslag på (bortsett fra at det av rent språklige grunner er valgt uttrykket «påvirkning på» miljøet istedenfor «påvirkning av» miljøet). Samme endring av ordlyden er gjort i § 9 om virksomhetens kunnskapsplikt. Denne endringen medfører i tillegg at det framgår klarere av lovteksten at bestemmelsen også gjelder for produkter. For en generell gjennomgang av reglene vises til kapittel 12.

Første ledd statuerer hovedregelen som gir allmennheten rett til å få miljøinformasjon på forespørsel, dvs. en passiv informasjonsplikt. Virksomheter pålegges ikke noen plikt til å informere på eget initiativ (aktiv informasjonsplikt) etter denne bestemmelsen.

Enhver har krav på miljøinformasjon. Begrepet enhver omfatter både personer bosatt i Norge og personer bosatt i utlandet. Det skal ikke stilles krav til begrunnelse for hvorfor man ønsker opplysningene.

Kriteriet for at § 16 kommer til anvendelse er at det dreier seg om virksomhet. Det er ikke noe krav til at virksomheten samlet sett medfører en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Kriteriet om ubetydelig påvirkning er knyttet til de forhold ved virksomheten man har krav på å få informasjon om. Dette er nærmere utdypet og eksemplifisert i kommentarene til § 9 om kunnskapsplikten, som danner grunnlaget for retten til miljøinformasjon etter § 16.

I utgangspunktet er altså enhver virksomhet omfattet av § 16 enten den er privat eller offentlig, så langt den faller inn under reglene i kapittel 4 i loven. Hvilke virksomheter som omfattes av kapittel 4, er negativt avgrenset til virksomhet som ikke omfattes av reglene om offentlig organ slik de er definert i § 5 første ledd, jf. § 5 annet ledd. Begrepet virksomhet i § 16 skal forstås på samme måte som beskrevet i tilknytning til § 5 annet ledd. Det legges en vid forståelse av begrepet til grunn, som omfatter både næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet. Det vises for øvrig til kommentarene til § 5 annet ledd.

Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med § 10 i produktkontrollloven som gir særregler om rett til miljøinformasjon når forespørselen gjelder «produktspesifikk informasjon» om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i produktkontrollloven § 1, jf. § 3 annet ledd. Her gjelder ulike regler avhengig av hva forespørselen gjelder. Spørsmål som gjelder bestemte produkter innenfor produktkontrollovens virkeområde og deres innhold, egenskaper og helse- og miljøvirkninger, såkalt «produktspesifikk» informasjon, reguleres fullt ut av de særlige reglene om rett til miljøinformasjon som er tatt inn i produktkontrollloven. Disse reglene er bestemmende for rettigheter og plikter når det er produktet i seg selv som er gjenstand for kravet om miljøinformasjon. Produktkontrollloven gjelder ikke for alle produkter, men bare for de som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som definert i § 1 i loven. Er derfor den som spør ute etter produktspesifikk informasjon om denne typen produkter som virksomheten tilvirker, importerer, bearbeider, omsetter eller bruker, gjelder reglene i produktkontrollloven. Det vises for øvrig til kommentarene til § 3 annet ledd.

Dette utelukker ikke at virksomheten etter § 16 også plikter å informere om bruk og produksjon av produkter som omfattes av produktkontrollloven. Dette er viktig informasjon og vil som den store hovedregel være «forhold» som kan medføre «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet», jf. også kommenta-

rene til § 9. Forskjellen fra denne informasjonsplikten og reglene i produktkontrollloven er at miljøinformasjonen etter § 16 inngår i en sammenheng hvor det gjelder miljøinformasjon om alle de ulike miljøsidene ved virksomheten. I en slik sammenheng vil det være en mangel å utelate informasjon om bruk og eventuelt produksjon av helse- og miljøforstyrrende produkter i virksomheten. For dette formål må det gis miljøinformasjon som er nødvendig for å vurdere virksomhetens innvirkning på miljøet. Det vil si om produktene slik virksomheten bruker dem, kan medføre ikke ubetydelig miljøskade. Det vil her være snakk om en konkret risikovurdering i forhold til virksomhetens bruk av slike produkter. Også dette er en forskjell mellom miljøinformasjon om produkter etter miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven. Etter produktkontrollloven er ikke miljøinformasjonen knyttet til en konkret risikovurdering ved bruken av produktet i den sammenheng den inngår, men til produktets egenskaper og virkninger i seg selv, blant annet potensialet for skade ut fra dets iboende egenskaper, for eksempel kjemiske egenskaper.

Et tilsvarende skille vedrørende produktinformasjon vil gjelde mellom miljøinformasjonsloven § 10 første ledd om rett til miljøinformasjon fra offentlige organer, og de nye reglene om produktspesifikk informasjon fra offentlige organer som departementet har tatt inn i produktkontrollloven § 9. En forskjell er imidlertid at kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3 annet ledd ikke gjelder for offentlige organer, og det er heller ikke gjort gjeldende andre kunnskapsplikter. Retten til miljøinformasjon etter produktkontrollloven gjelder den produktspesifikke informasjon som til enhver tid måtte foreligge hos offentlige organer som ledd i deres saksbehandling og oppgaver, blant annet som produktkontrollmyndighet etter produktkontrollloven. Det vises for øvrig til kommentaren til den nye § 9 i produktkontrollloven.

Opplysningene skal gis på virksomhetsnivå. Hva som skal anses som en atskilt virksomhet, må vurderes konkret i henhold til den organisering som er valgt for virksomheten. Praksis under regnskapsloven når det gjelder forholdet mellom morselskaper og de enkelte selskaper i konsern, vil være relevant.

Retten til å få miljøinformasjon gjelder forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. § 16 første ledd. Dette tilsvarer det virksomheten skal ha kunnskap om i henhold til § 9. Det vises til omtalen av hva som kan være aktuelle forhold under § 9.

Hva som skal anses som ikke ubetydelig påvirkning av miljøet må vurderes for det enkelte forhold ved virksomheten, ikke virksomhetens miljøpåvirkning som helhet. Dette må vurderes konkret for den enkelte virksomhet og vil naturlig variere, selv om en rekke forhold regelmessig vil være av betydning i en rekke virksomheter av samme art eller i samme bransje.

Blant forhold som generelt er relevante å vurdere, kan nevnes forurensning, herunder støy, forbruk og produksjon av produkter, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser.

Et annet spørsmål er hvor detaljert man må svare eller hvor langt virksomheten trenger å gå i å legge til rette og bearbeide informasjon. Retten gjelder miljøinformasjon om både vurderinger og fakta. Det vil ikke være nok for eksempel å vise til at man følger myndighetenes krav eller overholder conse-

sjonen. Det kreves på den annen side som utgangspunkt ikke omfattende bearbeiding. Men retten til miljøinformasjon har et materielt innhold. Den som mottar et krav om miljøinformasjon, må derfor etter beste evne og innenfor rimelighetens grenser svare og formidle informasjonen på en måte som er forståelig og meningsfylt. Hvor disse grensene går kan variere både med spørsmålet og med ressurser og kvalifikasjoner til både den som spør og den som gir informasjonen. I noen tilfeller kan forespørselen dessuten nettopp gjelde rene og ubearbeidede faktaopplysninger, mens spørsmålet i andre tilfeller kan dreie seg om få vite om en utvikling over tid, eller for eksempel om det er skjedd en forbedring eller forverring fra tidligere. Den som får forespørselen kan på sin side i varierende grad ha ressurser og forutsetninger for å finne fram miljøinformasjon. Man kan ikke forvente like mye av små som av store virksomheter. Det må her utvises et fornuftig skjønn hvor hensynet til informantens arbeidsbyrde veies mot allmennhetens behov for informasjon og hvor hensynet til lovens formål tillegges betydelig vekt. Forespørsler som er for diffuse eller omfattende kan avvises, jf. tredje ledd.

Annet ledd følger opp utvalgets forslag til ny § 3 b tredje ledd i produktkontrollloven om at informasjon om vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som oppstår i utlandet som følge av produksjonen og distribusjonen av produktet, kan kreves dersom informasjonen er tilgjengelig. Tilsvarende bestemmelse er nå tatt inn i produktkontrollloven § 10 tredje ledd. Regelen i produktkontrollloven omfatter bare de produktene som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nærmere definert i produktkontrollloven. Der hvor produktet i seg selv ikke er av denne art, eller hvor helseskaden eller miljøforstyrrelsen utelukkende forårsakes utenfor Norges grenser, gjelder ikke produktkontrollloven. I disse tilfellene må informasjonskravet hjemles i miljøinformasjonsloven. Eksempler på denne typen opplysninger er informasjon om uttak av trevirke fra regnskog i forbindelse med produksjon av hagemøbler og bruk av plantevernmidler og andre kjemikalier ved produksjon av mat og andre produkter utenlands. Bestemmelsen gir forbruker rett til å kreve at for eksempel selger av utenlandsproduserte produkter spør tidligere salgsledd om nærmere informasjon om miljøvirkningene av produksjonen i utlandet. Det vises for øvrig til kapittel 13.8.3 og til kommentarene til produktkontrollloven § 10 tredje ledd.

Tredje ledd fastslår at et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom de er for generelt formulert eller slik at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Til forskjell fra utvalgets forslag (§ 7 annet ledd første punktum) skiller loven nå mellom grunnlag for avvisning, jf. § 16 tredje ledd, og grunnlag for unntak, jf. § 17. Bestemmelsene i § 16 tredje ledd er den samme som i § 10 tredje ledd, og i produktkontrollloven §§ 9 annet ledd og 10 fjerde ledd. Det vises til kommentaren til miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd.

Endringen innebærer ikke annet enn at det klarere går fram av loven at krav i noen tilfeller kan nektes imøtekommet med henvisning til et mer formelt grunnlag og uten realitetsbehandling. Avvisningen må holde seg innenfor det avvisningsgrunnlag loven anviser. Avvisning kan skje på to grunnlag, enten der spørsmålet er for generelt formulert, eller der det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Av hensyn til lovens formål

skal begge avvisningsgrunner brukes med forsiktighet og må oppfattes som sikkerhetsventiler. I praktiseringen av loven er det viktig å holde fast ved at den som ber om miljøinformasjonen, ikke kan avkreves noen begrunnelse for hvorfor han søker den, og at det ikke gjelder noe individualiseringskrav.

Krav som er for generelt formulert kan være krav som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder. Den selvstendige betydningen av sistnevnte kriterium er først og fremst spørsmål som er svært bredt vinklet og som er svært omfattende å besvare. Dette har sammenheng med arbeidsbyrden for informanten, og hvor mye det er rimelig å kreve fra denne. For at virksomheten skal være i stand til å besvare henvendelsen, må det være mulig å forstå hvilke «forhold» ved virksomheten det stilles spørsmål om. Dette skal ikke forstås slik at man ikke skal kunne kreve oversiktsinformasjon eller sammenstilte opplysninger, for eksempel dersom spørsmålet gjelder flere forhold som må ses i sammenheng eller utviklingen i visse forhold over tid. Det vises for øvrig til kommentarene til første ledd.

Bestemmelsen stiller ikke opp noe krav om individualisering av krav slik som i offentlighetsloven, jf. også kommentaren til § 10 tredje ledd. Som utgangspunkt skal det etter loven være mulig å få besvart spørsmål som er av noe mer generell karakter, dersom det er klart hvilke opplysninger det er tale om. Dette kan forutsette at informasjon fra flere kilder settes sammen eller samles. Den som får forespørselen må selv finne fram til dette, det kan ikke kreves at den som spør identifiserer en sak eller en konkret sammenheng hvor informasjonen skal foreligge. Dette er bakgrunnen for at saksbehandlingsreglene gir mulighet for forlengelse av svarfristen der hvor det tar tid å framskaffe informasjonen, for eksempel fordi den foreligger i flere forskjellige sammenhenger. Men der hvor besvarelse av forespørselen krever en helt urimelig og uforholdsmessig arbeidsinnsats, må virksomheten kunne avvise kravet.

Bestemmelsen i § 16 tredje ledd må også ses i sammenheng med retten til å avslå krav som må anses «åpenbart urimelig», jf. § 17 første ledd bokstav b. Dette gjør det mulig å avskjære sjikanøse krav og andre krav som ikke med rimelighet kan forventes imøtekommet, jf. kommentarene til § 17. En tilsvarende unntaksgrunn kan ikke påberopes for offentlige organer, jf. § 11.

Også krav som er uforståelige kan avvises. På dette punkt gjør loven forskjell på privat og offentlig sektor. Offentlige organer har i slike tilfeller en særskilt veiledningsplikt, som ikke påhviler virksomheter etter § 16, jf. § 10 tredje ledd.

Generelt kreves det at virksomheten søker å formidle miljøinformasjonen på en måte som er mulig å forholde seg til for den som spør, slik at en viss tilrettelegging i lys av dette må påregnes. Loven krever også her noe mer av offentlige organer enn for private informanter. Det gjelder ingen formkrav, og informasjonen kan utleveres i den form virksomheten anser for hensiktsmessig. Informasjonen skal imidlertid ikke være villedende, men gi et dekkende og forståelig bilde av den informasjonen som etterspørres, jf. § 18 annet ledd.

Til § 17 Unntak

Paragrafen fastsetter tre unntak fra hovedregelen om rett til miljøinformasjon fra virksomheter og svarer innholdsmessig langt på vei til utvalgets forslag til § 7 annet og tredje ledd.

Unntakene er delvis de samme som unntakene i § 11 første ledd for offentlig organ. Det vises til motivene til § 11 og til de generelle motivene i kapittel 14 der unntakene er omtalt samlet. Det vises også til produktkontrollen § 10 femte ledd.

Første ledd bokstav a innskrenker informasjonsretten i de tilfellene der miljøinformasjonen angår truede og sårbare miljøverdier, særlig arter, og hvor informasjonen kan bli brukt til å skade disse, for eksempel gjennom å plyndre reir, samle eksemplarer av truede arter og lignende.

Tilsvarende bestemmelse er foreslått tatt inn i offentlighetsloven § 6 a første ledd. Behovet for å beskytte miljøet mot misbruk av miljøinformasjon er noe Århuskonvensjonen anerkjenner, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav h. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for å beskytte helt spesielle og truede miljøverdier. Det må dreie seg om en ikke ugrunnet fare for at opplysningene kan brukes til skade for spesielt utsatte miljøverdier, slik som for eksempel arter som er etterstrebet av samlere, eller lokaliteter som er sårbare for forstyrrelse og lignende. Dette kan for eksempel være informasjon om voksesteder for truede eller sjeldne planter, og informasjon om hekkesteder, hi, ynglesteder og lignende for bestemte arter eller bestander. Bestemmelsen gjelder både arter som er fredet i henhold til lov eller særskilt vedtak, og arter som ellers anses truet, men som ikke er omfattet av fredning eller andre vernevedtak.

Informasjon om truede arter i Norge framgår blant annet av den såkalte «Rødlista» som er etablert og forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning. For enkelte arter gjelder dessuten særskilt forbud mot innførsel og utførsel i henhold til forskrift (gjennomføring av CITES-konvensjonen). Informasjon om truede arters levesteder mv. vil ventelig øke i omfang i forbindelse med bedre kartlegging av biologisk mangfold, som blant annet vil gi konkret og stedfestet informasjon i kommunene og i Direktoratet for naturforvaltningens «Naturbase», samt i den planlagte nasjonale «Artdatabanken».

Unntaket vil nok være mest relevant overfor krav om miljøinformasjon hos det offentlige. Også privat virksomhet, for eksempel knyttet til skogsdrift, vil imidlertid kunne ha stedfestet informasjon om levesteder for rødlistearter i et bestemt område, eller en fiskeribedrift kan sitte inne med kunnskap om sjeldne korallrev eller om levesteder for andre utsatte marine arter.

Det skal i utgangspunktet en del til før unntaket tas i bruk - bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for å beskytte miljøet. Ved vurderingen av om opplysningene skal unntas må virksomheten ta stilling til risikoen for at miljøet vil bli skadelidende dersom opplysningene gjøres allment kjent. I tvilstilfeller bør miljøvernforvaltningen kunne bistå med råd. For å kunne nekte å gi ut informasjon må det foreligge en reell risiko for at informasjonen vil kunne brukes til å skade miljøet. Det vil imidlertid ikke være et vilkår for unntak at personen som begjærer innsyn kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene. Se for øvrig kommentarene til den foreslåtte endringen i offentlighetsloven § 6 a første ledd, nytt annet punktum.

Etter *første ledd bokstav b* kan et krav avslås dersom det er åpenbart urimelig. Bestemmelsen er i tråd med utvalgets forslag til § 7 annet ledd. Bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse og er inntatt som en sikkerhet, for eksempel mot sjikanøse krav eller krav som rammer virksomheten på en utilbørlig måte. Departementet antar at forholdene sjelden vil ligge slik an at bestemmelsen kan anvendes som hjemmel for å nekte informasjonsutlevering. Unntaket kan ikke brukes som grunnlag for å kreve at opplysningssøker skal dokumentere behovet for opplysningene.

Første ledd bokstav c fastslår at et krav kan avslås dersom det er av konkurransemessig betydning å beskytte opplysningene. Bestemmelsen har samme anvendelsesområde som forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 om forvaltningens taushetsplikt for forretningshemmeligheter. Forvaltningsloven § 13 er kort omtalt i kommentarene til § 11 og i kapittel 14.

Annet ledd første punktum gir § 12 tilsvarende anvendelse, og tilsvarende utvalgets forslag til § 7 siste ledd. Særlig viktige miljøopplysninger som omfattes av § 12, skal utleveres fra virksomheten, selv om informasjonen omfattes av unntaksreglene i første ledd. Det vises til kommentarene til § 12.

Annet ledd annet punktum gir § 14 annet og tredje ledd tilsvarende anvendelse for situasjoner hvor en privat virksomhet vurderer å utlevere taushetsbelagte opplysninger i medhold av § 12. Dette vil kunne være tilfelle hvor det er snakk om utlevering av opplysninger som for eksempel bedriftens underleverandør ønsker hemmeligholdt. I disse tilfellene må bedriften før eventuell utlevering etter § 12 følge den prosedyren som er foreskrevet i § 14 annet og tredje ledd, dvs. at bedriften må varsle den underleverandør eller som har interesse av hemmelighold for å få en uttalelse fra vedkommende. Det vises for øvrig til merknadene til § 14. Departementet legger imidlertid til grunn at slike situasjoner neppe vil være særlig praktiske, siden § 12 i hovedsak gjelder mer generelle opplysninger.

En eventuell avgjørelse om å utlevere taushetsbelagte opplysninger vil kunne påklages til Klagenemnda for miljøinformasjon i henhold til § 19.

Når det gjelder *tredje ledd* vises til motivene til § 11 tredje ledd.

Til § 18 Saksbehandling

Bestemmelsen gir saksbehandlingsregler for private virksomheter som skal besvare forespørsler om miljøinformasjon. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 12.6.

Første ledd tilsvarende gir i hovedsak utvalgets forslag til § 9 første ledd første punktum. Bestemmelsen innebærer at det ikke gjelder noe formkrav med hensyn til hvordan opplysningene skal gis, og at informasjonen i prinsippet også kan utleveres muntlig. Dersom informasjonen skal gis muntlig, forutsetter dette imidlertid at den som har bedt om opplysningene, gis mulighet for å skrive ned informasjonen. Dersom muntlig overlevering ville gjøre det vanskelig å få overlevert informasjonen på grunn av stor informasjonsmengde eller lignende, må informasjonen gis skriftlig. Det samme gjelder dersom kravet for eksempel gjelder tekniske opplysninger eller informasjon knyttet til kart eller tegninger. Valg av form må heller ikke føre til at informasjonen i praksis blir uforståelig eller villedende, jf. annet ledd.

Annet ledd første punktum tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 9 første ledd annet punktum. Kravet om at informasjonen skal være dekkende og forståelig gjelder både med hensyn til formen opplysningene gis i og utvalg og innhold i de opplysningene som gis. Det følger av bestemmelsen at opplysningene som utleveres må gi et riktig bilde av saken. Det betyr at virksomheten plikter å sørge for at opplysningene som gis er helhetlige og dekker de relevante aspekter i forhold til det kravet gjelder. I kravet om at informasjonen skal være forståelig ligger også et krav om at informanten til en viss grad må tilpasse opplysningene i forhold til informasjonssøkers forutsetninger. Det innebærer at informasjonssøker vil kunne be om en forklaring på informasjon som for eksempel inneholder faguttrykk eller teknisk komplisert informasjon. Bestemmelsen legger også begrensninger på virksomhetens rett til å utlevere opplysningene muntlig, jf. kommentarene til første ledd.

Annet ledd annet punktum tilsvarende utvalgets forslag til § 9 første ledd tredje punktum. Bestemmelsen innebærer at innsynskravet kan besvares ved å vise til registre, rapporter eller lignende dersom opplysningene allerede foreligger der. Dette vil kunne være praktisk i en rekke tilfeller hvor informasjonen allerede er skrevet ned og kan gjøres tilgjengelig, selv om opplysningene ikke er utformet slik at de er et konkret svar på innsynsbejæringen. Eksempel på dette er miljøplaner utarbeidet i landbruket eller miljørapporter laget i andre typer virksomheter. Det er imidlertid presisert at denne framgangsmåten bare kan benyttes hvor innsynsbejæringen kan besvares tilfredsstillende på denne måten. Det innebærer at henvisning til rapporter eller registre eller lignende ikke oppfyller kravet dersom dette betyr at det i praksis blir vanskelig for den som ber om informasjon, å få svar på det vedkommende ønsker. Det kan for eksempel være tilfelle hvor det er lagret store mengder informasjon og det er vanskelig å finne fram til det som er relevant, eller det krever omfattende sammenstillinger av informasjonen for at vedkommende skal få svar på sitt spørsmål.

Tredje ledd tilsvarende utvalgets forslag til § 9 annet ledd første punktum. Bestemmelsen gir flere virksomheter anledning til å gå sammen om å gi opplysninger. Dette kan være særlig praktisk for mindre virksomheter eller virksomheter som i stor grad har felles miljøopplysninger, for eksempel flere skogeierlag eller industrivirksomheter med samme type produksjon. Virksomheten må i så fall informere informasjonssøkeren om hvor han kan henvende seg for å få informasjonen. For øvrig gjelder bestemmelsene i første og annet ledd tilsvarende også i disse tilfellene. Bestemmelsen innskrenker heller ikke den enkelte virksomhets kunnskapsplikter etter § 9.

Fjerde ledd tilsvarende utvalgets forslag til § 10 første og annet ledd, bortsett fra at det er satt en frist på en måned for å gi beskjed om eventuell oversittelse av en-månedersfristen. I tillegg er det tatt inn en bestemmelse om at foreløpig svar kan unnlates dersom det anses åpenbart unødvendig. Bestemmelsen gir tilsvarende regler som for offentlige organer, jf. § 13 fjerde ledd, men med andre frister.

Etter *fjerde ledd første punktum* skal virksomheter som mottar krav om miljøopplysninger utlevere disse snarest mulig. Hva som er snarest mulig må vurderes konkret. I enkle saker, hvor det kan henvises til eksisterende opplysninger eller hvor svar kan gis uten nærmere undersøkelser, må svar gis i løpet

av noen dager. Bestemmelsen setter en absolutt frist på en måned for å utlevere opplysningene, med mindre unntaksregelen i annet punktum kommer til anvendelse.

Fjerde ledd annet punktum er en unntaksregel som i særlige tilfeller forlenger fristen for å gi opplysninger til to måneder. Den kommer blant annet til anvendelse der hvor det er snakk om større mengder med informasjon som skal utleveres eller sammenstilles, og hvor det å besvare innsynsbegjæringen krever tid og arbeid av virksomheten ut over det som vil være normalt ved en innsynsbegjæring. Det er imidlertid snakk om en snever unntaksregel, og det forutsettes at virksomheten starter arbeidet med å besvare henvendelsen så snart som mulig, og utleverer informasjonen så snart den er klar.

Det vil vanligvis ikke kunne henvises til manglende kunnskap om forhold som omfattes av kunnskapsplikten i § 9 som grunnlag for utsettelse. Regelen kan imidlertid ha en viss betydning i forhold til bestemmelsen om rett til opplysninger om helseskader og miljøforstyrrelser av produkter i produksjonsprosessen, jf. forslaget til produktkontrollloven ny § 10 første ledd bokstav d, ettersom det her ikke gjelder noen kunnskapsplikt, men en plikt til å rette henvendelse til tidligere salgsledd innenfor fristen.

Dersom virksomheten ikke klarer å svare på henvendelsen innen en måned, skal opplysningssøker gis beskjed om dette så snart som mulig, og senest innen en måned, slik at han kan forholde seg til dette, jf. *fjerde ledd tredje punktum*.

Siste punktum gir adgang til å unnlate å gi foreløpig svar om forsinket besvarelse dersom det må anses åpenbart unødvendig. Dette vil typisk være tilfelle hvor informasjonssøker i annen forbindelse er gjort kjent med utsettelsen.

Femte ledd tilsvare et stykke på vei utvalgets forslag til § 10 tredje ledd, men går noe lenger enn denne. Bestemmelsen er en parallell til § 13 femte ledd som gjelder for offentlige organer. Virksomhet som avslår krav om miljøopplysninger, plikter å vise til hjemmelen for avslaget, og dessuten opplyse om at det er klageadgang og at klagefristen er tre uker, jf. § 19 annet ledd. I tillegg skal virksomheten opplyse om at vedkommende kan be om nærmere begrunnelse for vedtaket etter § 18 sjette ledd, og fristen for dette.

Kravet om at virksomheten skal opplyse om klageadgangen kan oppfylles ved at virksomheten skriver at avgjørelsen kan påklages til Klagenemnda for miljøinformasjon, og at klage må skje innen tre uker, jf. § 19 annet ledd. Det er i utgangspunktet ikke krav om at avslaget gis skriftlig. Den som begjærer innsyn kan imidlertid be om å få avslaget skriftlig, jf. sjette ledd.

Sjette ledd er ny i forhold til utvalgets utkast. Den gir informasjonssøker rett til å kreve en kort begrunnelse for avslaget. Det er her ikke snakk om en fullstendig og omfattende gjennomgang av argumenter og avveininger, men en kort redegjørelse for hva som gjør at virksomheten mener det er hjemmel for å gjøre unntak fra opplysningskravet. Informasjonssøker kan be om å få begrunnelsen skriftlig. Svar pr. e-post tilfredsstillende dette kravet.

Til § 19 Klage

Bestemmelsen gir regler om klage over avslag på krav om miljøinformasjon i virksomhet etter kapittel 4, jf. § 5 annet ledd. Bestemmelsen gir også regler

om en egen Klagenemnd for miljøinformasjon. Det vises til de alminnelige motivene i kapittel 16.

Første ledd fastsetter hvilke avgjørelser som kan påklages til Klagenemnda for miljøinformasjon. Dette er for det første avslag på begjæringer om innsyn gitt i medhold av lovens § 17 og dessuten avslag på krav om innsyn gitt etter produktkontrollloven § 10. Avslag i denne sammenheng omfatter både tilfeller der kravet avslås med henvisning til en unntaksgrunn, jf. § 17 eller produktkontrollloven §§ 10 og 11, og avslag med den begrunnelsen at tilfellet ikke faller inn under loven. Et krav som bare delvis er besvart, er å forstå som delvis avslag og kan påklages. Det samme gjelder et klart mangelfullt svar selv om det i og for seg dekker hele spørsmålsstillingen. Dette kan for eksempel være hvis informasjonen er formidlet på en måte som ikke med rimelighet kan forstås av mottakeren eller er et rent summarisk svar på et mer omfattende spørsmål.

Informasjonssøker vil kunne be om opplysningene på nytt dersom det opprinnelige svaret ikke er tilfredsstillende. Dette kan for eksempel være hvis informasjonen ikke er tilstrekkelig forklart, slik at opplysningene ikke gir mening for informasjonssøker. Eller det kan være tilfelle hvor bare deler av kravet er besvart eller kravstiller ikke er fornøyd med det materielle innholdet i svaret. Informasjonssøker vil i disse tilfellene alternativt kunne velge å påklage dette som delvis avslag på innsynskravet.

Også avvisning av et krav fordi det er for generelt formulert eller ikke gir grunnlag for å identifisere opplysningene, kan påklages til Klagenemnda, jf. *første ledd annet punktum*.

En virksomhet vil i unntakstilfelle kunne utlevere taushetsbelagt informasjon i medhold av § 12, jf. § 17 annet ledd. En slik avgjørelse vil kunne påklages til klagenemnda i tråd med § 14 tredje ledd.

Annet ledd gir regler om hvor klagen skal sendes og klagefristen. Klage skal sendes til Klagenemnda for miljøinformasjon, med kopi til den virksomheten som klagen gjelder. Dersom det ikke er sendt kopi til virksomheten, får dette likevel ikke konsekvenser for nemndas mulighet til å avgjøre klagen. Uansett vil nemnda måtte innhente uttalelse fra den virksomheten som har avslått innsynsbegjæringen før avgjørelse treffes, med mindre dette anses unødvendig. Nærmere regler om dette må fastsettes i forskrift.

Klagefristen er tre uker, i tråd med det som gjelder for offentlige organer, jf. § 15 første ledd og forvaltningsloven § 29 første ledd. Dersom informasjonssøker har bedt virksomheten begrunne avslaget etter § 18 siste ledd, avbrytes klagefristen.

Annet ledd tredje punktum slår fast at unnlatt svar innen to måneder skal anses som avslag som kan påklages. Bestemmelsen tilsvare § 15 første ledd tredje punktum for offentlige organer. Klagefristen løper i dette tilfellet fra utløpet av to-månedersfristen. Dersom svar kommer etter fristen vil det imidlertid løpe en egen klagefrist på tre uker for eventuell klage over dette svaret.

Tredje ledd gir regler om Klagenemndas oppnevning og sammensetning. Bestemmelsen er utformet etter mønster av lov av 28. april 1978 nr. 18 (forbrukertvistloven) om behandling av forbrukertvister § 2. Formålet med å oppnevne seks medlemmer i tillegg til leder og nestleder, er at dette gir nemnda større fleksibilitet til å sammenkalle til møter på kort varsel, og å legge til rette

for at arbeidsbelastningen for det enkelte medlem ikke blir for stor. Vervene er ment å kunne utføres på deltid eller i tillegg til vanlig jobb.

Funksjonstiden er satt til fire år. For å sikre overlapping ved senere oppnevninger er det fastsatt at noen av medlemmene første gang skal oppnevnes for en kortere periode enn fire år. Dersom noen av medlemmene i løpet av perioden må be seg fritatt fra vervet, må det kunne oppnevnes nytt medlem til erstatning for vedkommende. Dette er ikke sagt uttrykkelig i bestemmelsen, men vil kunne fastsettes i de forskrifter som må gis om saksbehandling og kompetanse for nemnda.

Bestemmelsen krever at leder og nestleder i nemnda skal ha juridisk embetseksamen. Bakgrunnen for dette er at fortolkningen av loven vil kreve juridisk kompetanse, og slik kompetanse vil også være nyttig i forbindelse med selve saksbehandlingen. Departementet har derfor funnet det fornuftig med krav om juridisk embetseksamen hos den som skal lede nemnda.

Tredje ledd fjerde punktum slår fast hva slags kompetanse medlemmene av nemnda skal ha. Tre av medlemmene skal utpekes blant personer med bakgrunn fra og kunnskap om privat virksomhet. Det vil være naturlig at næringslivsorganisasjoner inviteres til å komme med forslag til medlemmer. De tre øvrige medlemmene skal ha bakgrunn enten fra forbrukersiden, et medieorgan eller en miljøvernorganisasjon. Også her vil det være naturlig at henholdsvis forbrukerorganisasjoner, presseorganisasjoner eller institusjoner og miljøvernorganisasjoner inviteres til å fremme forslag. Det legges opp til at det for hver periode oppnevnes en representant for hver av de tre ulike grupperingene. Det er Kongen som foretar oppnevningen, og dersom det er flere kandidater enn verv, er det Kongen som utpeker de som skal gjøre tjeneste.

Fjerde ledd gir regler om sammensetningen av nemnda i den enkelte sak. Nærmere regler om hvordan sammensetningen skal variere mellom de enkelte medlemmer i de forskjellige sakene må gis ved forskrift.

Femte ledd slår fast at Klagenemnda treffer sine avgjørelser ved alminnelig flertall, og at avgjørelsene skal være skriftlige og med begrunnelse. For øvrig er det lagt opp til å gi regler om saksbehandlingen i forskrift i medhold av § 7.

Sjette ledd gir regler om tvangsgjennomføring av Klagenemndas vedtak. For å lette slik tvangsgjennomføring er det fastsatt at avgjørelsene skal regnes som særlig tvangsgrunnlag etter lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven) kapittel 13. Dette innebærer at den som krever Klagenemndas avgjørelse gjennomført, vil kunne gå direkte til namsmyndighetene med kravet, uten først å ha fått dom for dette.

Bestemmelsen innebærer at den som får medhold i Klagenemnda, har mulighet for å tvinge gjennom oppfyllelsen av kravet i tilfelle hvor virksomheten nekter å etterkomme avgjørelsen. Der virksomheten allerede har utarbeidet dokumenter hvor de etterspurte miljøopplysningene finnes, vil tvangsfullbyrdelsen skje etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 del II. Begjæringen settes fram for namsmannen, jf. § 13-3 (namsmannens avgjørelse kan påklages til namsretten, tvangsfullbyrdsloven § 5-16) og fullbyrdsesmåten framgår av § 13-8. Der virksomheten ikke har dokumenter hvor den etterspurte miljøinformasjonen framgår (virksomheten har ikke oppfylt kunnskapsplikten), vil fullbyrdelsen skje etter kapittel 13 del V (fullbyrdsesmåten vil her

være løpende tvangsmulkt). Begjæringen settes da fram for namsretten, jf. § 13-3.

I begge tilfeller vil virksomheten under tvangfullbyrdelsen kunne sette fram og få prøvet enhver innvending som kunne ha vært framsatt under et søksmål om gyldigheten av klagenemndas vedtak, jf. tvangfullbyrdesloven § 4-2 tredje ledd.

Kapittel 5 Deltagelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet

Til § 20 Rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

Paragrafen er en prinsippbestemmelse om allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer. Det stilles i bestemmelsen opp grunnleggende krav til slik deltakelse. Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag til § 6. Når det gjelder den nærmere begrunnelsen for utformingen av bestemmelsen, vises til kapittel 15.

Med regelverk menes lover og forskrifter. Med planer og programmer menes alt fra kommunale arealplaner til statlige handlingsplaner for enkelte sektorområder, slik som nasjonal transportplan. En offentlig beredskapsplan vil også være omfattet. Det er ikke noe vilkår at planene har rettslig bindende virkninger. Paragrafen gjelder både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. I den grad avtaler om myndighetsutøvelse i realiteten nedfeller regelverk, planer eller programmer er også disse omfattet.

Bestemmelsen innebærer at allmennheten skal få informasjon om arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer og gis anledning til å komme med innspill i beslutningsprosessen. De opplysningene som er nevnt kan gis muntlig. En måte å sikre deltakelse på kan være avholdelse av orienteringsmøter for berørte deler av allmennheten. Bestemmelsen vil også kunne oppfylles ved å legge ut relevant informasjon på nettet. Bestemmelsen forutsetter at informasjon og mulighet for deltakelse gis på et tidspunkt hvor mulighet for innflytelse er reell, det vil som oftest si tidlig i saksbehandlingen. Det forutsettes at det settes tidsrammer for allmennhetens deltakelse som gjør det mulig å komme med relevante innspill. Tidsrammene må være så romslige at det gir for eksempel berørte interesseorganisasjoner anledning til å sette seg inn i saken og å drøfte denne internt i organisasjonen for å utarbeide innspill til saken.

Bestemmelsen gjelder bare regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet. Det er ikke stilt noe vesentlighetskrav i denne forbindelse, og det innebærer at det ikke må være snakk om omfattende miljøvirkninger før bestemmelsen kommer til anvendelse. Her som ellers i loven må begrepet «miljøet» forstås i overensstemmelse med § 2 annet ledd.

I *annet ledd* stilles det opp særskilte krav til medvirkning og informasjon for saker som kan få vesentlige konsekvenser for miljøet. Hvorvidt saken kan få vesentlige konsekvenser for miljøet, må vurderes konkret og i forhold til blant annet det geografiske virkeområdet for planen. Omhandler saken forurensning, avfall, energi, ressursbruk, arealbruk, transport og støy vil vesentlighetskravet som regel være oppfylt. Bestemmelsen sier at for slike saker skal det gjennomføres en høring av forslaget og at det ved høringen skal foreligge

en redegjørelse av forslagetets antatte virkninger på miljøet. Høring skal gjennomføres i god tid før saken avgjøres. De samme hensyn som nevnt under omtalen av første ledd annet punktum, må også her legges til grunn. Hvor omfattende og sammensatt saken er, vil også være av betydning for hva som er en rimelig frist.

Det kan i særlige opplistede tilfeller gjøres unntak fra kravet om å gjennomføre offentlig høring. I annet ledd litra a heter det at offentlig høring kan unnlates dersom andre former for medvirkningstiltak vurderes som mer egnet i forhold til å ivareta allmennhetens rett til å deltakelse i beslutningsprosessen. Høring kan videre utelates dersom det ikke vil være praktisk gjennomførbart, vil vanskeliggjøre gjennomføring av saken eller svekke dens effektivitet, eller må anses som åpenbart unødvendig (litra b - d). Disse unntakene tilsvarer unntakene for å høre forskrifter etter forvaltningsloven § 37 og unntakene i utredningsinstruksens kapittel 5.4. For en nærmere redegjørelse for disse unntaksgrunnene vises det til forvaltningslovens forarbeider og kommentarer.

Etter *tredje ledd* kan utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget unntas fra offentlig høring. Det bør likevel fra sak til sak vurderes om denne type utredninger bør sendes på høring. Høring vil kunne være et egnet og viktig virkemiddel i også denne type saker og allerede i dag gjennomføres høring i en god del tilfeller.

For å sikre at de innspillene som er kommet inn fra allmennheten blir tatt hensyn til, forutsettes det i *fjerde ledd* at det ved avgjørelse i saken skal redegjøres for hvordan kravene til deltakelse er ivaretatt, og hvordan eventuelle innspill som er kommet inn er vurdert. Bestemmelsen er ikke ment å stille krav om at hvert enkelt innspill er vurdert, men at det redegjøres for hovedtrekkene i innspillene. Det stilles også krav om at avgjørelsen skal offentliggjøres.

Av *femte ledd* framgår det at bestemmelsen ikke innskrenker allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser på grunnlag av bestemmelser i andre lover eller annet regelverk.

Kapittel 6 Ikrafttredelse og endringer i andre lover

Til § 21 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft når Kongen bestemmer.

Til § 22 Endringer i andre lover

Til lovforslaget avsnitt 1 om endringer i offentlighetsloven

Til endringer i § 1 Lovens generelle virkeområde

Offentlighetsloven § 1 nytt femte ledd presiserer at miljøinformasjonsloven gjelder i tillegg til offentlighetsloven for så vidt gjelder miljøinformasjon. Bestemmelsen er en videreføring av forslag fra utvalget. Den presiserer at det dreier seg om miljøinformasjon, vil miljøinformasjonsloven komme i tillegg til offentlighetsloven. Dersom det dreier seg om miljøinformasjon, må forvaltningsorganet følge saksbehandlingsreglene i miljøinformasjonsloven og vurdere innsynsspørsmålet i tråd med dette regelverket. Begrepet miljøin-

formasjon skal også her forstås i overensstemmelse med miljøinformasjonsloven § 2.

Tilendringer i § 6 a

Etter *offentlighetsloven § 6 a første ledd nytt annet punktum* kan informasjon nektes utlevert dersom det er fare for at informasjonen kan bli brukt til skade for truede og sårbare arter og leveområder eller andre miljøverdier som er særlig utsatt. Det er behov for å innskrenke informasjonsretten for å beskytte miljøet i tilfeller der informasjonen er slik at den kan bli misbrukt til skade for miljøet. Dette er også noe Århuskonvensjonen anerkjenner, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav h.

Det er ikke alltid noen sammenheng mellom den faktiske miljøstatus som truet eller sårbar og hvorvidt arten er fredet eller ikke. Skade på slike arter vil derfor ikke alltid være straffbart slik rettstilstanden er i dag. Det avgjørende i miljøinformasjonssammenheng er derfor ikke artens formelle, rettslige status som fredet eller lignende, men om den faktisk sett anses som spesielt utsatt som følge av menneskelige inngrep. Noen arter kan også være naturlig sjeldne. Offentlighetsloven § 6 a første ledd omhandler fra før bare tilfeller hvor offentlighet vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, og er derfor ikke tilstrekkelig hjemmel for å unnta informasjon om truede arters levesteder og lignende. Denne typen kunnskap vil de nærmeste årene bli mer systematisk registrert og allment tilgjengelig som følge av arbeidet med kartlegging og systematisering av biologisk mangfold, se nedenfor. Behovet for å utvide adgangen til unntak av hensyn til miljøet selv har derfor vært ansett å være tilstede. Dette er bakgrunnen for forslaget om nytt annet punktum i offentlighetsloven § 6 a første ledd. Samme formulering er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav a, og denne skal forstås og anvendes på samme måte som offentlighetslovens bestemmelse.

Det er viktig å understreke at bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for å beskytte utsatte og truede miljøverdier, og at den ikke skal brukes som generelt grunnlag for å unnta miljøinformasjon om truede arter. Hovedregelen er at også slik informasjon skal være allment tilgjengelig. Formålet må være å beskytte spesielt utsatte miljøverdier, slik som for eksempel truede eller sårbare dyre- eller plantearter som er etterstrebet av samlere, biotoper, leveområder, yngleområder eller andre lokaliteter som er særlig viktige for visse arter, og som kan være utsatt for miljøkriminalitet eller på annen måte kan ta skade av for nærgående menneskelig kontakt eller andre forstyrrelser. Miljøinformasjon som er aktuell å unnta, er for eksempel kartfestet eller detaljert informasjon om voksesteder for truede eller sjeldne planter, eller informasjon om hekkesteder, hi, ynglesteder og lignende for bestemte arter eller bestander som anses utsatt. Denne typen miljøinformasjon vil kunne finnes i Direktoratet for naturforvaltnings «Naturbase» og i den kommende Artdatabanken, og for øvrig foreligge hos offentlige organer som ledd i saksbehandling og kontroll. Kommunene vil også, som følge av den kartlegging av biologisk mangfold som er i gang og trolig vil bli gjennomført i alle kommuner, i økende grad besitte slik informasjon.

Begrepet «miljøet» må i denne sammenheng forstås i tråd med miljøinformasjonsloven § 2, noe som innebærer at også informasjon om kulturminner

og kulturmiljø vil være omfattet. Også informasjon som vil kunne brukes til skade for særlig utsatte kulturminneverdier eller lignende (og som ikke er omfattet av første ledd i bestemmelsen) vil derfor være omfattet.

For å kunne nekte å gi ut informasjon må det foreligge en reell risiko for at informasjonen vil kunne brukes til å skade miljøet. Det vil imidlertid ikke være et vilkår for unntak at personen som begjærer innsyn kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene.

Til lovforslaget avsnitt 2 om endringer i produktkontrolloven

Til ny § 9 Rett til informasjon om produkter som foreligger hos offentlig organ

Bestemmelsen er ny i forhold til utvalgets forslag, som hadde tatt inn samtlige bestemmelser om innsyn hos offentlig organ i miljøinformasjonsloven. Det vises til kapittel 13 foran for en nærmere begrunnelse for bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder rett til «produktspesifikk informasjon» om produkter som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse etter produktkontrolloven § 1. Bestemmelsen gjelder bare informasjon som «foreligger» hos offentlig organ. For slik miljøinformasjon er det produktkontrolloven § 9 som er bestemmende for rettigheter og plikter, jf. miljøinformasjonsloven § 3 annet ledd som viser til produktkontrolloven. For sammenhengen mellom miljøinformasjonsloven § 10 og produktkontrolloven § 9 vises til kommentarene til miljøinformasjonsloven § 3 annet ledd og kommentarene til miljøinformasjonsloven §§ 9 og 10.

Med offentlig organ menes det samme som i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd. Definisjonen av miljøinformasjon i miljøinformasjonsloven § 2 gjelder imidlertid ikke. De nye reglene om rett til miljøinformasjon i produktkontrolloven er avgrenset av lovens formål og definisjoner, på samme måte som øvrige regler i loven.

En forutsetning for at produktkontrolloven kommer til anvendelse er at det gjelder produkter som omfattes av produktkontrolloven, dvs. produkter «som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse », som definert i produktkontrolloven § 1. Produktkontrolloven har til formål å «forebygge at produkt medfører helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende. Loven har også til formål å forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkt» (produktkontrolloven § 1 første ledd). Produkt er vidt definert. Med produkt menes «råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag» (produktkontrolloven § 2 annet ledd). Loven omfatter produktet i alle stadier, inkludert avfallsstadiet.

Produktkontrolloven § 9 hviler ikke på noen kunnskapsplikt for offentlige organer. Kunnskapsplikten i produktkontrolloven § 3 annet ledd gjelder ikke for offentlige organer (med mindre organet opptrer som produsent eller importør i markedet, jf. § 3 annet ledd), og kunnskapspliktene i miljøinformasjonsloven § 8 og § 9 er ikke relevante i forhold til produktkontrolloven § 9. Kunnskapsplikten i produktkontrolloven er knyttet til aktørene i markedet, og til at det er disse som har eller bør være nærmest til å ha detaljert kunnskap om de produktene de selv produserer, innfører eller markedsfører. Offentlige organer har andre oppgaver, som regel kontrollerende og forvaltende oppgaver overfor privat sektor og markedet. Den produktinformasjonen som her er

relevant, er derfor den miljøinformasjonen som tilflyter det offentlige organet som ledd i dets myndighetsutøvelse mv., og som følge av dette til enhver tid foreligger hos organet i saksdokumenter og lignende. Informasjonstilfanget er styrt av oppgaver og roller og vil derfor aldri dekke alle produkter på markedet og sjelden være like omfattende og detaljert som hos produsentene og markedsaktørene selv.

Der hvor offentlig organ selv er en «bruker», noe som antakelig ofte vil være tilfelle i forbindelse med drift av offentlige organer, vil imidlertid dette falle inn under reglene i produktkontrolloven § 10, som gjelder alle ledd i produksjons- og omsetningskjeden, inkludert brukere. Relevant informasjon om produktet skal være formidlet til etterfølgende salgsledd, jf. § 10 siste ledd, og vil derfor også være lett tilgjengelig for brukere.

Den miljøinformasjon som foreligger om produkter hos offentlig organ og som det gis rett til etter den nye produktkontrolloven § 9, er produktinformasjon som organet besitter som følge av sine oppgaver og funksjoner, typisk utøvelse av forvaltningsmyndighet i forbindelse med saksbehandling og kontroll, eller som ansvarlig for registre slik som Produktregisteret (et register over visse kjemikalier) eller lignende. Miljøinformasjon innkommet i forbindelse med tilsyn med regelverk i medhold av produktkontrolloven er også aktuelt. Det er vedtatt omfattende forskriftsverk i medhold av produktkontrolloven. Blant annet hjemler produktkontrolloven et omfattende og EØS-harmonisert regelverk om klassifisering, merking, notifikasjon, forbud og bruksbegrensninger av kjemikalier, som også danner grunnlaget for registrering i Produktregisteret. Offentlige organer som typisk vil besitte slik informasjon som dekket av produktkontrolloven § 9 er etater som har myndighet direkte etter produktkontrolloven eller har oppgaver knyttet til felles regelverk som er hjemlet både i produktkontrolloven og andre lover, slik som arbeidsmiljø-, produktsikkerhets-, miljøvern- og helsemyndighetene. Retten til informasjon er altså ikke begrenset bare til produktkontrollmyndighetene, dvs. de som har myndighet direkte etter produktkontrolloven. Det gjelder flere særlover for produkter som kan medføre helse- eller miljøskade, for eksempel lovgivning om brannfarlige varer og eksplosiver, legemidler, plantevernmidler, alkohol og tobakk. Disse lovene gjelder i tillegg til produktkontrolloven. Produktkontrolloven og særlovgivningen gjelder side om side, men dersom det er motstridende bestemmelser, går spesiallovenes bestemmelser foran produktkontrolloven som mer spesielle (*lex specialis*). Men dersom spesiallovgivningen om produkter ikke har bestemmelser om allmennhetens rett til informasjon om produktet, faller man tilbake på reglene i produktkontrolloven. Det betyr at de nye bestemmelsene i produktkontrolloven gjelder for alle offentlige organer som har informasjon om produkter som faller inn under produktkontrollovens område, dvs. produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, med mindre tilfellet reguleres av en bestemmelse i en spesiallov som må anses å gå foran som spesialregel. Om forholdet mellom produktkontrolloven og annen lovgivning vises for øvrig til produktkontrolloven og forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 51 (1974-75)).

Annet ledd første punktum gir hjemmel for å avvise et krav når dette er for generelt formulert eller ikke gir grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Bestemmelsen tilsvarer miljøinformasjonsloven §§ 10 tredje ledd, 16 tredje

ledd, og produktkontrolloven § 10 fjerde ledd. Det vises til kommentarene til miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd første punktum.

Annet ledd annet punktum inneholder en veiledningsplikt for å klargjøre at organet ikke bare kan avslå en henvendelse med at den er for generell eller ikke klar nok, men har plikt til å veilede informasjonssøkeren slik at det blir mulig å ta stilling til henvendelsen. Det vises til kommentarene til miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd annet punktum.

Tredje ledd gir hjemmel for å gjøre unntak fra informasjonsretten. Dette leddet omhandler bare tilfeller der det er adgang til å gjøre unntak, ikke taushetsplikttilfeller, jf. henvisningen til offentlighetsloven §§ 5, 6 og 6 a. Dette atskiller tredje ledd fra miljøinformasjonsloven § 11 annet ledd. For øvrig vises til kommentarene til § 11 i miljøinformasjonsloven for innholdet i avveiningen.

Fjerde ledd viser til § 11 og andre regler om taushetsplikt. Bestemmelsen i § 11 annet ledd åpner for at taushetsplikt kan tilsidesettes dersom vilkårene der er til stede, men foreskriver ikke uttrykkelig noen interesseavveining. Det vises til kommentarene nedenfor til § 11.

Siste ledd slår fast at avslag kan påklages og gjør miljøinformasjonslovens regler om betaling, saksbehandling og klage, samt forskrifter i medhold av § 7, gjeldende i forhold til krav om produktinformasjon som rettes mot offentlig organ etter produktkontrolloven § 9.

Til ny § 10 Rett til miljøinformasjon om produkter fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produkt

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak utvalgets forslag til § 3 b i produktkontrolloven. I forhold til utvalgets forslag er det gjort endring i overskriften, i første ledd bokstav d, og i formuleringen i tredje ledd. Det vises til de alminnelige motivene i kapittel 13.

Allmennheten gis i § 10 *første ledd* rett til miljøinformasjon om produkter direkte fra «tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker» av produktet, jf. *annet ledd*. Bestemmelsen regulerer uttømmende retten til produktspesifikk informasjon for de produktene som faller inn under produktkontrollovens område, jf. miljøinformasjonsloven § 3 annet ledd, og kommentarene til miljøinformasjonsloven § 16.

En forutsetning for at produktkontrolloven kommer til anvendelse er at det gjelder produkter «som kan forårsake helseskade eller miljøforstyrrelse», som definert i produktkontrolloven § 1. Produktkontrolloven har til formål å «forebygge at produkt medfører helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende. Loven har også til formål å forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkt» (produktkontrolloven § 1 første ledd). Produkt er vidt definert. Med produkt menes «råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag» (produktkontrolloven § 2 annet ledd). Loven omfatter produktet i alle stadier, inkludert avfallsstadiet.

Retten til å få miljøinformasjon har sammenheng med plikten til å ha kunnskap om helse- og miljøvirkninger av de produkter man bringer på markedet, jf. produktkontrolloven § 3, som påhviler tilvirker og importør. For at denne kunnskapen skal spres til alle omsetningsledd og brukere, slik at allmennheten skal kunne få informasjonen uansett hvilket ledd en henvender seg til, er

det innført en aktiv informasjonsplikt overfor neste salgsledd, jf. § 10 *siste ledd*, som tilsvarer utvalgets forslag til produktkontrollloven § 3 c.

Krav om miljøinformasjon kan rettes til alle ledd i kjeden fra tilvirker eller importør til bruker av produkt. Hvilken informasjon som kan kreves har sammenheng med plikten til å ha kunnskap i produktkontrollloven § 3. Kunnskapsplikten i produktkontrollloven § 3 annet ledd henger igjen nøye sammen med aktsomhetsplikten i § 3 første ledd og er en presisering av denne. Etter § 3 første ledd skal «den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning». Kunnskapsplikten i annet ledd pålegger «den som tilvirker eller innfører produkt å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det kan medføre virkning som nevnt i § 1», dvs. kunnskap som er nødvendig for å vurdere om produktet kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy eller lignende, samt produktets energieffektivitet. Kunnskapsplikten er mer omfattende enn det som kreves for å utøve aktsomhet i første ledd.

I henhold til produktkontrolllovens forarbeider innebærer dette en plikt til å ha oversikt over eksisterende kunnskap, men også å innhente opplysninger der hvor man ikke har dem, og å utøve en viss kritisk sans overfor informasjonskilder og hvilke som er relevante og pålitelige. Produsent og importør har også en plikt til å skaffe seg ny kunnskap om godt kjente produkter, for eksempel der det oppdages nye effekter ved kjente kjemikalier. Dreier det seg om nye produkter eller egenskaper man ikke kjenner virkningen av, er utgangspunktet et annet enn der hvor man står overfor allment kjente virkninger. Produsent og importør vil da, med mindre det er nokså åpenbart at produktet ikke kan ha helseskadelige eller miljøforstyrrende virkninger, ha en aktiv kunnskapsplikt og skaffe seg kjennskap til produktet, i den forstand at han må sette seg inn i den siste kunnskapen på området. Det vises til den mer utførlige omtalen i forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1974-75)), se side 88 - 89, og omtalen i NOU 2001:2.

Hvilken informasjon som kan kreves, er listet i ny § 10 første ledd a til e. Det gis i bokstavene a til b rett til å få vite om produktenes innhold og komponenter, eller andre egenskaper som kan medføre «virkning som nevnt i § 1», dvs. helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende. Loven har også til formål å forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkt. Informasjon om energiforbruk eller energieffektivitet kan derfor kreves.

Informasjon om forholdsregler for å forebygge skadevirkninger kan kreves, jf. bokstav c. Her vil det på mange områder gjelde forskrifter, for eksempel om bruk av sikkerhetsutstyr ved håndtering av kjemiske stoffer. Praktisk informasjon her kan være informasjon om hvordan produktet skal håndteres som avfall for å unngå miljøskade, for eksempel om det inngår i en returordning eller må leveres til særskilt behandling som spesialavfall.

Etter første ledd bokstav d har allmennheten krav på informasjon om «vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker». Dette er forhold som kan oppstå i forbindelse med produksjon, typisk utslipp eller avfall, og miljøforstyrrelser som

følge av transport, slik som forurensning eller risiko for ulykker ved transport eller lagring, for eksempel av spesielt farlige kjemiske stoffer.

Tredje ledd gjelder rett til miljøinformasjon om importerte produkter, dvs. de miljøvirkninger produktet kan ha forårsaket som følge av produksjon eller distribusjon før det kom til Norge. Bestemmelsen tilsvarende intensjonene i utvalgets forslag, men er omformulert, blant annet for å klargjøre forholdet mellom tredje ledd og første ledd bokstav d. Tilsvarende regel er også tatt inn i miljøinformasjonsloven § 16 annet ledd, se kommentarene til denne og kapittel 13.8.3 og 13.9.3. På dette punkt hviler ikke retten til miljøinformasjon på noen kunnskapsplikt. I tråd med utvalgets forslag er det ikke innført noen plikt for virksomheter i Norge til å ha slik miljøinformasjon til enhver tid. Men allmennheten har rett til slik miljøinformasjon dersom den er tilgjengelig. Med tilgjengelig menes at virksomheten enten har miljøinformasjonen selv, eller at den er lett å framskaffe uten større anstrengelser. Det ligger i ordet «tilgjengelig» at det ikke kreves så mye her.

Dersom miljøinformasjonen ikke er tilgjengelig fra før, forplikter loven den som får spørsmålet, for eksempel den norske importøren, til å forsøke å finne fram til slik informasjon gjennom å rette forespørsel bakover i kjeden, jf. tredje ledd annet punktum. Selv om ikke loven uttrykkelig sier det, er forutsetningen her at det må rettes forespørsel til et tidligere ledd som har med produksjon og distribusjon før produktet kom til Norge å gjøre. Plikt til å ha kunnskap om miljøvirkninger fra produksjon og distribusjon i Norge følger av øvrige regler, jf. ovenfor om forståelsen av ny § 10 første ledd bokstav d. Dersom miljøinformasjonen er tilgjengelig eller blir tilgjengelig som følge av de undersøkelsene som gjøres, har den som spør rett til informasjonen.

Fjerde ledd gir virksomheter rett til å avvise krav som er slik formulert at det ikke lar seg gjøre å forstå hva kravet gjelder. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd, § 16 tredje ledd og produktkontrollloven § 9 annet ledd. Det vises til omtalen i kommentarene til miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd.

Femte ledd bestemmer når det kan gjøres unntak. Bestemmelsen svarer til unntakene for virksomhet i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav b og c, og det vises til omtalen av disse bestemmelsene. Innholdet i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav a er ikke relevant i denne sammenheng.

Sjette ledd slår fast at avslag kan påklages og gjør miljøinformasjonslovens regler om betaling, saksbehandling og klage, samt forskrifter gitt i medhold av § 7 gjeldende så langt de passer.

Til endringer i produktkontrollloven § 11

Det er tatt inn et nytt tillegg til *annet ledd*. Nåværende annet ledd tilsvarende utvalgets forslag til § 15 bokstav b og gir allmennheten rett til informasjon om et produkts helseskadelige eller miljøforstyrrende virkning og en forklaring på årsaken til disse. Utvalgets forslag til § 15 bokstav b var i praksis bare relevant for produkter innenfor produktkontrolllovens område, og er derfor flyttet ut av miljøinformasjonsloven. I henhold til utvalgets eget utsagn bygde forslaget til § 15 bokstav b på produktkontrollloven § 11 annet ledd og «representerer dermed knapt noen endring av gjeldende rett», jf. NOU 2001:2 side 216. For innholdet i produktkontrollloven § 11 annet ledd vises til forarbeidene til

produktkontrollloven, jf. Ot.prp. nr. 51 (1975-75) Lov om produktkontroll, se spesielt side 93-94.

Tillegget som er føyd til, gir allmennheten rett til å få informasjon om forholdsregler for å hindre eller redusere skade, jf. utvalgets forslag til § 15 bokstav c, som også kan være relevant for produkter. Dette er tatt inn i produktkontrollloven § 11 annet ledd som nytt tillegg til setningen. Den samme regelen står i miljøinformasjonsloven § 12 bokstav b, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Nye femte, sjette og syvende ledd er parallell med miljøinformasjonsloven § 14, og det vises til kommentarene til denne.

Til endringer i produktkontrollloven § 12

Det fastslås at overtredelse av de nye bestemmelsene i §§ 9, 10 og 11 femte ledd ikke straffesanksjoneres. Det vises til kapittel 17.5. Oppfyllelse av loven er i stor grad et spørsmål om å innarbeide hensiktsmessige rutiner for informasjonsutveksling over tid, og det anses ikke hensiktsmessig å straffesanksjonere de nye bestemmelsene på dette tidspunkt. Dersom erfaringen viser at det oppstår et behov for sanksjoner, vil departementet følge det opp med nye lovforslag.

Til lovforslaget avsnitt 3 om endringer i plan- og bygningsloven

Til plan- og bygningsloven § 33-13

Bestemmelsens *første punktum* stiller krav om å gjennomføre en offentlig høring i forbindelse med behandling av saker om omgjøring, eller fornyet behandling av tiltak som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 33-2 og tilhørende forskrift om konsekvensutredninger. Bestemmelsen er ment å gjelde både for saker som tidligere har vært behandlet etter bestemmelsene om konsekvensutredninger og for saker hvor tillatelse eller konsesjon ble gitt før bestemmelsene om konsekvensutredninger trådte i kraft (1. juli 1990).

Reglene vil ha praktisk betydning i saker hvor det er snakk om å gi ny konsesjon som følge av utløp av opprinnelig tidsbegrenset konsesjon. Dette vil for eksempel kunne gjelde saker etter vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr 17 og atomenergiloven av 12. mai 1972 nr 28.

Bestemmelsens *annet punktum* stiller opp nærmere krav til høringen. Høring skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Dette er en av forutsetningene for at allmennheten skal ha en reell mulighet for å komme med innspill. Tilsvarende er det en forutsetning for reell påvirkningsmulighet at allmennheten får tilgang til relevant dokumentasjon om tiltaket og tiltakets konsekvenser av betydning for miljø, naturressurser eller samfunn. Dette slås fast i *siste punktum* i bestemmelsen.

Bestemmelsen omfatter ikke de situasjonene hvor utvidelser eller endringer av tiltak medfører krav til ny konsesjon eller tillatelse. Slike situasjoner reguleres av de øvrige bestemmelsene i plan- og bygningsloven, jf. forskrift om konsekvensutredninger av 21. mai 1999 nr 502, vedlegg I punkt 1.5 og vedlegg II punkt II.6.

*Til lovforslaget avsnitt 4 om endringer i tvangfullbyrdelsesloven**Til endringer i § 3-5*

Det foreslås et nytt tredje punktum i første ledd. Bestemmelsen innebærer at det gjøres et unntak fra regelen i første punktum om objektivt ansvar for saksøkeren der det viser seg at hovedkravet ikke besto da sikringen ble besluttet for saker som gjelder forføyninger til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn er overtrådt, og forføyningen er besluttet på grunnlag av at hovedkravet er sannsynliggjort og etter muntlig forhandling, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 første ledd og § 15-7 første ledd. I disse tilfellene vil saksøkeren bare kunne holdes ansvarlig dersom han har opptrådt uaktsomt, dvs. dersom han visste eller burde vite at hovedkravet ikke besto på tidspunktet da sikringen ble besluttet.

Der den midlertidige forføyningen er besluttet uten at hovedkravet er sannsynliggjort, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 annet ledd, vil hovedregelen om objektivt ansvar i første punktum fortsatt gjelde. Dette gjelder både der beslutningen om midlertidig forføyning er truffet uten muntlig forhandling, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15-7 annet ledd, og der det har vært muntlig forhandling og retten beslutter midlertidig forføyning uten at hovedkravet er sannsynliggjort, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15-6 annet ledd.

I alle tilfeller hvor det er besluttet midlertidig forføyning uten muntlig forhandling, jf. § 15-7 annet ledd, vil hovedregelen om objektivt ansvar få anvendelse. Dersom saksøkte uteblir fra de muntlige forhandlingene, men retten likevel fremmer saken i hans fravær og beslutter midlertidig forføyning, vil imidlertid slike tilfeller, til tross for at det ikke har vært gjennomført noen kontradiktorisk muntlig forhandling, omfattes av unntaket.

Dersom en midlertidig forføyning som er besluttet uten at det har vært avholdt muntlig forhandling, stadfestes etter en etterfølgende muntlig forhandling, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 15-10, skal saksøkerens erstatningsplikt avgjøres etter unntaksregelen også for så vidt gjelder tap som har inntrådt i perioden før den opprinnelige, midlertidige forføyningen ble stadfestet.

De tilfellene hvor det viser seg at begjæringen var ugrunnet av andre grunner enn at hovedkravet ikke besto, vil fortsatt reguleres av bestemmelsen i første ledd annet punktum også der hovedkravet bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt.

Vilkåret om at det må dreie seg om «bestemmelser som ivaretar miljøhensyn», innebærer at den eller de bestemmelser som påberopes i det konkrete saksforholdet, må kunne sies å ivareta miljøhensyn. At saksøkeren hevder dette er i denne sammenheng ikke avgjørende. Om dette er tilfelle, må bero på en objektiv vurdering ut fra omstendighetene i det konkrete saksforholdet.

Unntaket vil ikke bare gjelde saker der hovedkravet bygger på at bestemmelser i lover som har en direkte miljømessig betydning som for eksempel forurensingsloven, plan- og bygningsloven, skogbruksloven (lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern) og jordlova (lov av 12. desember 1995 nr. 23 om jord) mv., er overtrådt. Unntaket vil og komme til anvendelse i forhold til lovgivning som oppstiller krav om tillatelse (konsesjon) for å drive ulike former for virksomhet og hvor miljøhensyn spiller inn blant annet ved fastsettelsen av vilkår i tillatelsene. Også i forhold til rent privatrettslig lovgivning vil

unntaket kunne være relevant dersom bestemmelser i slik lovgivning ut fra omstendighetene i det konkrete saksforholdet kan sies å ivareta miljøhensyn.

Unntaket vil ikke bare gjelde for saker som gjelder brudd på bestemmelser i formell lov, men også for brudd på forskrifter eller vilkår i vedtak som er fattet i medhold av lov. Unntaksbestemmelsen vil dermed for eksempel komme til anvendelse dersom hovedkravet bygger på at vilkår i utslipptillatelse etter forurensningsloven er overtrådt.

Til endringer i § 15-6

Det foreslås et nytt tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at retten ikke har adgang til å sette vilkår om sikkerhetsstillelse for ikrafttredelse og gjennomføring av en midlertidig forføyning som gjelder sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt dersom den midlertidige forføyningen er besluttet etter muntlig forhandling og hovedkravet er sannsynliggjort. Det vil fortsatt kunne settes vilkår om sikkerhetsstillelse i tilfeller der midlertidig forføyning besluttet uten at hovedkravet er sannsynliggjort, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 annet ledd, eller uten muntlig forhandling, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 15-7 annet ledd. Bestemmelsen har ellers samme virkeområde som § 3-5 første ledd tredje punktum, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Til lovforslaget avsnitt 5 om endringer i genteknologiloven

Til endringer i § 13 Offentlig høring

Etter *første punktum* kan godkjenningsmyndigheten bestemme at det skal gjennomføres en offentlig høring. Myndighetene har altså som tidligere ingen plikt til å gjennomføre en slik høring, se allikevel annet punktum. Det som kan tale for offentlig høring i en konkret sak, er for eksempel ønsket om å få belyst særskilte samfunnsmessige eller etiske spørsmål, eller gi grupper og organisasjoner som representerer forskjellige interesser, anledning til å uttale seg. Se her bestemmelsens fjerde punktum.

I nytt *annet punktum* stilles det i motsetning til tidligere et krav om at det alltid skal gjennomføres offentlig høring i saker som gjelder godkjenning av søknader om utsetting av genmodifiserte organismer. Kravet gjelder ikke for søknader om innesluttet bruk av genmodifiserte organismer. Bestemmelsen er innført for å oppfylle Århuskonvensjonen artikkel 6 nr. 11, og sikre allmennhetens deltakelse i beslutningsprosessene.

I *tredje punktum* stilles nærmere krav til høringen. Ved genteknologiloven er EØS-avtalens regler om innesluttet bruk (90/219/EØF, endret ved 98/81/EF) og utsetting av genmodifiserte organismer (90/220/EØF, endret gjennom 2001/18/EF) implementert i norsk rett. Tidsfristene etter disse regelverkene (henholdsvis 90/219 artikkel 9 og 10 samt 90/220 artikkel 12) må hensyntas ved fastsettelsen av høringsfrister mv. Nye regler for tidsfrister ved utsetting av GMO følger av direktiv 2001/18 artikkel 14 og 15, men dette regelverket er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen.

I tråd med de relativt korte fristene kan det også være hensiktsmessig å vurdere formen for offentlig deltakelse. I tillegg til de mer tradisjonelle formene for skriftlig høring og muntlige høringsmøter kan det i visse tilfeller

være hensiktsmessig å basere en høring på nye kommunikasjonsformer slik som elektronisk post, publisering av søknaden på godkjenningens myndighetens hjemmeside osv. Slike høringsformer kan i mange tilfeller være gode alternativer for å kunne rette høringene mot de gruppene som er mest interessert.

Beslutning om å avholde høring skal kunngjøres, jf. femte punktum. Det er opp til godkjenningens myndighet å bestemme hvordan slik kunngjøring mest praktisk skal gjennomføres.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens formål

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.

§ 2 Hva som forstås med miljøinformasjon

(1) Med miljøinformasjon menes faktiske opplysninger og vurderinger om

- a) miljøet,
- b) faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder
 - planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet,
 - produkters egenskaper eller innhold,
 - forhold ved drift av virksomhet, og
 - administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger,

–c) menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som nevnt i bokstav b.

(2) Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø.

§ 3 Forholdet til annen lovgivning

(1) Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

(2) For produktspesifikk informasjon om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i produktkontrollloven § 1, gjelder produktkontrollloven.

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

(3) Retten til miljøinformasjon gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven.

(4) Loven gjelder ikke opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene.

§ 4 Lovens stedlige virkeområde

(1) Loven gjelder for norske offentlige organer og for virksomheter som er etablert i Norge.

(2) Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for offentlige organer og virksomheter på Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan gi bestemmelser om lovens anvendelse på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone for virksomheter som ikke er etablert i Norge.

§ 5 Definisjon av offentlig organ og rekkevidden av kapittel 3 og 4

(1) Bestemmelsene i kapittel 3 kommer til anvendelse på offentlige organer. Med offentlig organ menes

- a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentlighetsloven § 1,
- b) rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Dette gjelder likevel ikke for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet,
- c) rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under bokstav a eller b, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten som vedrører miljøet. Dette gjelder bare for miljøinformasjon som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

(2) Bestemmelsene i kapittel 4 kommer til anvendelse på all annen offentlig eller privat virksomhet, herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet.

§ 6 Betaling

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven eller offentlighetsloven § 8.

§ 7 Forskrifter til loven

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser til loven, herunder regler om betaling for miljøinformasjon og om kompetansen til og saksbehandlingen for Klagenemnda for miljøinformasjon.

Kapittel 2 Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold

§ 8 Det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Forvaltningsorganer som nevnt i § 5 første ledd bokstav a skal på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig.

§ 9 Kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet

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.

Kapittel 3 Miljøinformasjon hos offentlig organ

§ 10 Rett til miljøinformasjon hos offentlig organ

(1) Enhver har rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9, og det ikke er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her.

(2) Miljøinformasjonen foreligger hos vedkommende organ når informasjonen

–a) er i det offentlige organets besittelse, eller

–b) oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet.

(3) Et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Før et krav avvises, skal informasjonssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å utforme kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

(4) Dersom krav om innsyn rettes mot feil organ, skal organet hurtigst mulig videresende kravet til rette instans eller veilede om hvilke offentlige organer som antas å ha informasjonen.

§ 11 Unntak

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven.

(2) Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov etter første ledd skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.

(3) Dersom deler av den etterspurte informasjonen kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut, når ikke denne gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.

§ 12 Miljøinformasjon som alltid skal utleveres

Allmennheten skal uten hinder av reglene i § 11 alltid få informasjon om

–a) helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

- skade på miljøet,
- b) forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt i bokstav a, og
- c) ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet.

§ 13 Saksbehandling

(1) Informasjonen skal gis i den form informasjonssøkeren har bedt om, med mindre

- a) informasjonen allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig, eller
- b) det er rimelig at det offentlige organet leverer informasjonen i en annen form. I så fall skal det offentlige organet kort begrunne hvorfor informasjonen utleveres i denne formen. Begrunnelsen gis samtidig med informasjonen.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit.

(3) Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen femten virkedager, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

(4) Dersom et krav om miljøinformasjon avslås, skal forvaltningsorganet vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, gi en kort begrunnelse for avslaget, opplyse om adgang og frist for å kreve nærmere begrunnelse, og opplyse om klageadgang og klagefrist. Avslag skal gis skriftlig.

(5) Informasjonssøkeren kan innen tre uker fra vedtaket ble mottatt, kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager etter at kravet om nærmere begrunnelse er mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.

§ 14 Identifikasjon av opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde og særskilte regler om saksbehandling

(1) Offentlig organ kan kreve at den som gir informasjon til organet, eller som et krav om miljøinformasjon berører, skal identifisere hvilken del av informasjonen som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gi en begrunnelse for dette.

(2) Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg innen en passende svarfrist.

(3) Dersom organet vil utlevere informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den som informasjonen gjelder, varsles om det. Avgjørel-

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

sen kan påklages. Reglene i § 15 gjelder tilsvarende. Klagen har oppsettende virkning.

§ 15 Klage

(1) Avslag på krav om miljøinformasjon kan påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Det samme gjelder avvisning av krav etter § 10 tredje ledd. Klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende. Dersom svar ikke er kommet fram innen to måneder etter at kravet om informasjon ble mottatt hos det offentlige organet, anses dette som avslag som kan påklages. Har informasjonssøker bedt om å få oppgitt nærmere begrunnelse for avslaget etter § 13 siste ledd, avbrytes klagefristen.

(2) For klage over avslag fra offentlig organ som omfattes av § 5 første ledd bokstav b eller c, er klageinstansen det forvaltningsorganet som

- a) kontrollerer organet,
- b) har gitt oppdrag til organet eller kontrollerer organet som har gitt oppdrag til organet, eller
- c) har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven som virksomheten tilbyr tjenesten i medhold av.

(3) Reglene i offentlighetsloven om klage gjelder så langt de passer for klage over avslag på krav om miljøinformasjon fra offentlig organ.

Kapittel 4 Miljøinformasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)

§ 16 Rett til miljøinformasjon om virksomhet

(1) 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.

(2) Rett til miljøinformasjon etter første ledd gjelder også påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

(3) Et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

§ 17 Unntak

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås 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.

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

(2) Miljøinformasjon som er nevnt i § 12, skal alltid utleveres. Reglene i § 14 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende så langt de passer.

(3) Bestemmelsen i § 11 tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 18 Saksbehandling

(1) Den som får krav om miljøinformasjon, kan utlevere informasjonen i den formen vedkommende anser hensiktsmessig.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit.

(3) Flere virksomheter kan gå sammen om å oppfylle informasjonsplikten.

(4) Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen en måned etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen en måned, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig, og senest innen en måned etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

(5) Dersom et krav om miljøinformasjon avslås, skal virksomheten vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, opplyse om adgang og frist for å kreve nærmere begrunnelse, og om klageadgang og klagefrist.

(6) Informasjonssøkeren kan innen tre uker fra vedtaket ble mottatt, kreve å få en kort begrunnelse for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager etter at kravet om begrunnelse er mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.

§ 19 Klage

(1) Avslag på krav om miljøinformasjon etter kapitlet her eller etter produktkontrollloven § 10, kan påklages til Klagenemnda for miljøinformasjon. Det samme gjelder avvisning av krav etter § 16 tredje ledd.

(2) Klage sendes til Klagenemnda for miljøinformasjon, med kopi til den virksomheten som har fattet avgjørelsen. Klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende. Dersom svar ikke er kommet fram innen to måneder etter at kravet om informasjon ble mottatt hos virksomheten, anses dette som avslag som kan påklages. Har informasjonssøker bedt om å få oppgitt nærmere begrunnelse for avslaget etter § 18 siste ledd, avbrytes klagefristen.

(3) Klagenemnda skal bestå av leder, nestleder og seks medlemmer, som alle oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Ved første gangs oppnevning kan det settes kortere funksjonstid for noen av medlemmene. Leder og nestleder skal ha juridisk embetseksamen. Tre av medlemmene skal ha bakgrunn fra privat næringsliv og de tre andre fra en miljøvernorganisasjon, en forbrukerorganisasjon eller et medieorgan.

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

(4) Ved behandlingen av den enkelte sak skal Klagenemnda for miljøinformasjon bestå av leder eller nestleder og to medlemmer med bakgrunn henholdsvis fra næringslivet eller fra miljø-, medie- eller forbrukersiden.

(5) Avgjørelser fra Klagenemnda treffes ved alminnelig flertall i skriftlig grunnlagt vedtak.

(6) Klagenemndas vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13.

Kapittel 5 Deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet

§ 20 Retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

(1) Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Dette skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon.

(2) For regelverk, planer eller programmer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal gjennomføres i god tid før saken blir avgjort. Ved høringen skal det foreligge en redegjørelse for forslagetets virkninger for miljøet. Offentlig høring kan unnlates i den grad:

- a) andre former for medvirkningstiltak vurderes som mer egnet til å ivareta allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen,
- b) høring ikke vil være praktisk gjennomførlig,
- c) høring kan vanskeliggjøre gjennomføring av vedkommende sak eller svekke dens effektivitet, eller
- d) høring må anses åpenbart unødvendig.

(3) Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget kan unntas fra offentlig høring.

(4) Avgjørelsen i saken skal offentliggjøres. Av begrunnelsen for avgjørelsen skal det framgå hvordan kravene i denne bestemmelsen er ivaretatt, og hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert.

(5) Reglene i i denne bestemmelsen innskrenker ikke retten til å delta i beslutningsprosesser gitt i medhold av annen lovgivning.

Kapittel 6 Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 21 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 22 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt femte ledd skal lyde:

For retten til å kreve miljøinformasjon gjelder i tillegg miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven.

§ 6 a første ledd skal lyde:

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.

2. I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 9 skal lyde:

§ 9 Rett til informasjon om produkter som foreligger hos offentlig organ

Enhver har rett til å få informasjon fra et offentlig organ om produkter som har eller kan ha virkning som nevnt i § 1, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ, og det ikke er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her. Med offentlig organ menes forvaltningsorgan slik det er definert i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd.

Et krav om informasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Før et krav avvises, skal informasjonssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å utforme kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

Krav om informasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §§ 5, 6 eller 6a. Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov, skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.

Krav om informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, avslås med mindre noe annet følger av § 11 annet ledd.

Avslag på krav om informasjon kan påklages. For øvrig gjelder reglene i miljøinformasjonsloven §§ 6, 10 annet og fjerde ledd, 11 tredje ledd, 13 og 15 om betaling, saksbehandling og klage mv., samt forskrifter gitt i medhold av § 7, tilsvarende så langt de passer.

Ny § 10 skal lyde:

§ 10 Rett til informasjon om produkter fra tilvirker, importør, bearbeider,

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

omsetter eller bruker av produkt

Enhver har rett til å få informasjon om

- a) produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre virkning som nevnt i § 1,*
- b) hvilke komponenter eller egenskaper dette er,*
- c) hvordan produktet må håndteres for å unngå virkning som nevnt i § 1,*
- d) vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, og*
- e) hvem som er tilvirker eller importør av produktet.*

Informasjon etter første ledd kan kreves fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produktet.

Rett til informasjon i henhold til første ledd bokstav d gjelder også informasjon om virkninger på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

Krav om informasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

Krav om informasjon kan avslås dersom

- a) kravet er åpenbart urimelig, eller*
- b) 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 opplysningene angår.*

Avslag på krav om informasjon kan påklages. For øvrig gjelder reglene i miljøinformasjonsloven §§ 6, § 17 tredje ledd, 18 og 19 om betaling, saksbehandling og klage, samt forskrifter gitt i medhold av § 7, tilsvarende så langt de passer.

Tilvirker, importør, bearbeider og omsetter av produkter skal gi informasjon som omfattes av denne paragrafen, til etterfølgende salgsledd.

§ 11 annet ledd skal lyde:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at det gis opplysninger om produkts virkning som nevnt i § 1 og om nødvendig en forklaring av årsaken til denne, samt opplysninger om forholdsregler for å hindre eller redusere virkninger som nevnt i § 1.

§ 11 nytt femte, sjette og syvende ledd skal lyde:

Offentlig organ som definert i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd, kan kreve at den som gir informasjon til organet, eller som et krav om informasjon berører, skal identifisere hvilken del av informasjonen som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gi en begrunnelse for dette.

Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres i medhold av § 11 annet ledd, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg innen en passende svarfrist.

Dersom organet vil utlevere informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den som informasjonen gjelder, varsles om det. Avgjørelsen om utlevering kan påklages etter reglene i miljøinformasjonsloven § 15. Klagen har oppsettende virkning.

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

§ 12 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller som bryter vilkår fastsatt med hjemmel i § 7, straffes med bøter, fengsel i inntil 3 måneder eller begge deler så fremt ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse. *Dette gjelder ikke overtredelse av §§ 9, 10 og 11 femte ledd. Overtredelse av § 3 straffes bare dersom den skjer forsettlig eller ved grov uaktsomhet. Medvirkning straffes på samme måte.*

3. I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven skal ny § 33-13 lyde:

§ 33-13 Omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser

Ved saker om omgjøring eller fornyet behandling av en konsesjon eller en tillatelse for tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon om tiltaket og dets virkninger på miljø, naturressurser og samfunn og gis en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

4. I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-5 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved midlertidige forføyninger til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt, og som er besluttet på grunnlag av at kravet er sannsynliggjort, jf. § 15-6 første ledd, og etter muntlig forhandling, jf. § 15-7 første ledd, plikter saksøkeren bare å erstatte skade som nevnt i første punktum dersom denne visste eller burde vite at kravet ikke besto da sikringen ble besluttet.

§ 15-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Ved midlertidige forføyninger til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt, kan saksøkeren ikke pålegges å stille sikkerhet som nevnt i første ledd dersom den midlertidige forføyningen er besluttet etter muntlig forhandling og kravet er sannsynliggjort.

5. I lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) skal § 13 lyde:

§ 13 Offentlig høring

Ved saker som krever godkjenning etter denne loven, kan godkjenningmyndigheten bestemme at det skal gjennomføres en offentlig høring. Det skal alltid gjennomføres offentlig høring i saker som gjelder godkjenning av søknad om utsetting av genmodifiserte organismer. Høring skal holdes i god tid før søknaden blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at all-

Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

mennheten, og i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og gis en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken. Beslutningen om at offentlig høring skal holdes, skal kunngjøres.

