



Klagenemnda for miljøinformasjon

Nemndsvedtak i sak 2016/7

Klager: Stephen Nilsen og Eva Larsen
stenilsen@gmail.com
Punsvik
8543 Kjeldebotn

Innklaget: Norwegian Air Shuttle ASA
post@norwegian.no
Oksenøyveien 3
1366 Lysaker

Saken gjelder:

Krav på informasjon om støy, utslipp og annen forurensning og miljøpåvirkning knyttet til Norwegians flygninger over Punsvik fra Evenes flyplass.

Bakgrunn og saksgang:

I etterkant av angivelig opprettelse av ny avgangstrasé fra Evenes flyplass over Punsvik i mai 2014 har Stephen Nilsen og Eva Larsen (heretter klagerne) vært i skriftlig kontakt med Norwegian Air Shuttle ASA (heretter Norwegian) for å få utlevert informasjon om støy, utslipp og annen forurensning og miljøpåvirkning tilknyttet Norwegians flygninger over Punsvik. Klagerne opplyser at deres skriftlige henvendelser til Norwegian i hovedsak ikke er blitt besvart. I e-post 20. august 2016 klaget de Norwegian inn for Klagenemnda for miljøinformasjon, der de formulerte følgende syv informasjonskrav som kreves besvart av Norwegian:

1. Informasjon om hvilke stoffer som slippes ut via motor/flybensin og hvilke effekter Utslippene har på miljø og helse. Det ønskes og så informasjon om avisingsvæske hev is det er slik at det er rester igjen på flykroppen etter avising på lufthavnen.
2. Vi bor i et hus av eldre årgang og som er dårlig isolert. Som videoklipp påviser så oppstår det ett negativt lydbilde og det er også høye dBA nivåer. Hvorvidt kombinasjonen negativt lydbilde (plagethet) og høy dBA nivå kan ha innvirkning på søvn, læringsevnen m.v.- eller andre negative helseeffekter ønskes besvart.
3. Informasjon om drivstofforbruk per time og forbruk under climb for Boeing 737-8JP (flytypen som Norwegian benytter mest over Punsvik).

4. Informasjon om hvorvidt det er sannsynlig at reststoffer av flybensin m.v. blir "kastet" ned av lufttrykket og hvilke effekter det tenkes ha på f.eks. bærbusker, brønn m.v.
5. At det kan – hypotetisk– legges til grunn at ørn hekker på Djupvikåsen. Informasjon om det er grunn til å tro at når fly kommer over Djupvikåsen så kan det medføre forstyrrelse for ørn og i en slik grad at hekkingen ødelegges
6. Informasjon om hvordan Norwegian stiller seg til det gode prinsipp i M-128 om å samle støyende aktiviteter og om Norwegian anser det som en nødvendighet å opprette en ny avgangstrase over Punsvik (opprettet 29.05.2014) eller om det ville vært mulig å benytte de avgangstraseer som var avsatt på støykart (og enda er). Relevant er tidligere ubesvarte spørsmål "Kjenner Norwegian til noen problemer med den tidligere rute (avgangstrase Evenes-Oslo) benyttet, dvs den som ble benyttet før 29.mai 2014?" Relevant er også dyreliv i området for det antas at det gode prinsipp i M-128 er utarbeidet med også dyreliv i minne.
7. Informasjon om hvorvidt Norwegian antar at ruten opprettet over Punsvik hvor det flys til Fornes i Ballangen for så knekke av og fly sørover (Evenes til Oslo rute) er ansett som en drivstoffbesparende rute målt mot de avgangstraseer som finnes på støykart.

Sekretariatet for Klagenemnda for miljøinformasjon oversendte i e-post 15. september 2016 klagen til Norwegian, og satt frist til å komme med kommentarer til klagen til 14. oktober 2016. Norwegian oversendte sine kommentarer i e-post 14. oktober 2016. I e-post 17. oktober 2016 oversendte sekretariatet Norwegians kommentarer til klagerne, og spurte om de anså å ha fått et tilfredsstillende svar i saken. Klagerne svarte i e-post 21. oktober 2016 at de anser krav 3 som besvart og at de godtar at krav 5 og 7 ikke besvares, men at resten av klagen står ved lag.

Klagers anførsler:

Klagerne mener at de fortsatt ikke har fått dekkende svar på alle deres informasjonskrav om støy, utslipp og annen forurensning og miljøpåvirkning knyttet til Norwegians flygninger fra Evenes flyplass over Punsvik. De viser blant annet til at det følger av miljøinformasjonsloven § 9 at virksomheter plikter å ha kunnskap om miljøforhold ved egen virksomhet, og opplyser at de ikke anser Norwegians svar i saken som tilstrekkelig hva gjelder krav 1, 2, 4 og 6.

Innklagedes anførsler:

Norwegian anfører at de er av den oppfatning at informasjonen klagerne ønsker ikke pliktes utlevert. I den forbindelse viser Norwegian til miljøinformasjonsloven § 17, uten noen nærmere begrunnelse. Videre mener Norwegian at det er Avinor som er "rett klagemotpart" i denne saken, fordi det er Avinor som er konsesjonshaver for Evenes flyplass.

Selv om Norwegian mener at de ikke har noen informasjonsplikt i denne saken, har de besvart klagerne krav "så godt det lar seg gjøre". Norwegian svar omfatter blant annet opplysninger om stoffer som slippes ut fra flymotorene deres, opplysninger om flyflåten deres, opplysninger om flyenes drivstofforbruk og opplysninger om drivstoffutslipp under flygning som følge av lufttrykk.

Nemndas vurdering:

Rettslig grunnlag

Klagerne krever informasjon fra Norwegian om støy, utslipp og annen forurensning og miljøpåvirkning fra Norwegian flygninger fra Evenes over Punsvik. Det er dermed reglene i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) som er det rettslige grunnlaget for å avgjøre om klagerne har krav på å få informasjonen de etterspør fra Norwegian.

Vurdering av informasjonsplikt

Klagerne hadde opprinnelig syv informasjonskrav de ønsket besvart. Av disse syv kravene har klagerne opplyst at de anser krav 3 som besvart, mens de godtar at krav 5 og 7 ikke besvares. Nemnda behandler derfor ikke disse tre kravene nærmere. Etter dette består informasjonskravet til klagerne av følgende fire gjenværende krav:

1. Informasjon om hvilke stoffer som slippes ut via motor/flybensin, og hvilke effekter utslippene har på miljø og helse. Det ønskes også informasjon om avisingsvæske hvis det er slik at det er rester igjen på flykroppene etter avising på lufthavnen.
2. Informasjon om støy fra Norwegian flygninger over Punsvik kan ha innvirkning på søvn, læringsevne eller andre negative helseeffekter.
3. Informasjon om det er sannsynlig at reststoffer av flybensin mv. blir "kastet" ned av lufttrykket, og hvilke effekter det kan tenkes ha på f.eks. bærbusker, åpen brønn mv.
4. Informasjon om hvordan Norwegian stiller seg til å samle støyende aktiviteter, og om Norwegian anser det som en nødvendighet å opprette en ny avgangstrasé over Punsvik.

I miljøinformasjonsloven § 16 fremgår det at "enhver har rett til miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet." Med "miljøinformasjon", menes ifølge loven § 2 blant annet faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, samt disse faktorenes påvirkning på menneskers helse, sikkerhet og levevilkår.

Etter nemndas flertalls syn (Cabot, Nyrud og Vestrum) taler de beste grunner for å anse den etterspurte informasjonen i de fire gjenværende kravene om støy, utslipp og annen forurensning og miljøpåvirkning i Punsvik for å være miljøinformasjon, jf. definisjonen i miljøinformasjonsloven § 2. Videre er det nemndas flertalls syn at den etterspurte miljøinformasjonen som hovedsakelig etterlyses i de tre første av de gjenværende kravene, gjelder forhold ved Norwegians virksomhet som det er grunn til å anta kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet i Punsvik, jf. lovens § 16 første ledd. I denne vurderingen har nemndas flertall vektlagt at Norwegian ikke har sannsynliggjort at påvirkningen fra flyene deres over Punsvik er under terskelen for miljøpåvirkning som følger av § 16 første ledd. Det foreligger derfor etter nemndas flertalls syn i utgangspunktet en informasjonsplikt. Ut fra sakens fremlagte opplysninger og anførsler kan ikke nemndas flertall se at unntaksreglene i lovens § 17 er relevante i denne saken.

Hva gjelder ønsket om informasjon om avisningsvæske i det første av de gjenværende kravene samt ønsket om informasjon om avgangstraseer og støyende aktiviteter ved Evenes flyplass i det siste av de gjenværende informasjonskravene, er imidlertid nemnda av den oppfatning at dette ikke gjelder forhold ved Norwegians virksomhet som flyoperatør. I stedet er det nemndas syn at bruk av avisningsvæske på Evenes flyplass samt selve organiseringen av avgangstraseer og støyende aktiviteter fra flyplassen er forhold som knytter seg til Avinor som konsesjonshaver for driften av Evenes flyplass. Når det gjelder avisningsvæske er det Avinor – som konsesjonshaver for driften av Evenes flyplass – som er ansvarlig både for anskaffelsen og bruken av avisningsvæske flyene på Evenes flyplass. Nemnda legger til grunn at avisningsprosessen er styrt av Avinor og utføres av såkalte "handling-selskaper", uten at Norwegian har nevneverdige påvirkningsmuligheter. Videre er det nemndas syn at heller ikke organiseringen av flyplassens avgangstraseer og støyende aktiviteter er en del av Norwegians flyoperatørvirksomhet. Disse forholdene omfattes dermed etter nemndas syn ikke av Norwegians informasjonsplikt etter § 16.

Etter dette er det nemndas flertalls konklusjon av Norwegian plikter å utlevere informasjon som besvarer klagernes tre første gjenværende krav, med unntak av det første kravets innhold om avisningsvæske.

Er informasjonsplikten oppfylt?

Ifølge miljøinformasjonsloven § 18 kan etterspurt informasjon utleveres på den måten som anses "hensiktsmessig". Videre fremgår det at informasjonen som gis skal være "dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for." Dersom en forespørsel om produktinformasjon kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. Nemnda vil i det følgende vurdere om Norwegian har oppfylt informasjonsplikten for de tre gjenværende kravene.

Krav 1:

Klagerne ønsker informasjon om hvilke stoffer som slippes ut via motor/flybensin og hvilke effekter utslippene har på miljø og helse. Norwegian har opplyst at de aktuelle stoffene som slippes ut fra flymotorene deres er HC, CO og NOx.

Etter nemndas flertalls syn innebærer Norwegians opplysninger om motorutslipp av HC, CO og NOx at de har gitt tilstrekkelig troverdig, dekkende og forståelig informasjon om hvilke miljøpåvirkende stoffer som slippes ut fra flymotorene deres over Punsvik. Informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven § 16 er dermed oppfylt hva gjelder dette. Norwegian har imidlertid ikke gitt noen informasjon om motorutslippenes effekter på miljøet og menneskers helse i Punsvik. I den forbindelse viser nemndas flertall til at det følger av miljøinformasjonsloven § 2 at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet – samt disse faktorenes påvirkning på menneskers helse, sikkerhet og levevilkår – er å anse som miljøinformasjon. Dermed legger nemndas flertall til grunn at Norwegian ikke har oppfylt sin informasjonsplikt om motorutslippenes effekter på miljø og menneskers helse.

Krav 2:

Klagerne ønsker informasjon om støy (dBa-nivåer) fra Norwegians flygninger over Punsvik kan ha innvirkning på søvn, læringsevne eller andre negative helseeffekter. Norwegian mener at dette "er noe Avinor må svar for og som er gjenstand for deres konsesjon", men legger til at Norwegian er den flyoperatøren på Evenes flyplass med laveste dBa-nivåer.

På nettsiden miljøstatus.no – som er offentlige myndigheters nettside for miljøinformasjon – fremgår det at flystøy har en del spesielle egenskaper som gjør at den regnes som en spesielt plagsom støytype. Særlig kan nevnes at flystøy kjennetegnes av lang varighet per "støyhendelse", at lyden kommer ovenfra og at flystøy har høye lydnivåer i frekvenser som menneskers hørsel er spesielt følsom for. Selv om støy fra flygningene fra Evenes flyplass over Punsvik på generelt grunnlag er noe Avinor som konsesjonshaver er ansvarlig for, kan nemndas flertall vanskelig se det annerledes enn av støy fra Norwegians fly må anses som en del av Norwegians virksomhet som flyoperatør. At Avinor er ansvarlig for flyplassens totale støybelastning kan etter nemndas flertalls syn neppe være til hinder for at Norwegian har en opplysningsplikt hva gjelder støy fra sine egne flygninger over Punsvik. Nemndas flertall legger dermed til grunn at Norwegian ikke har oppfylt sin informasjonsplikt om innvirkningen fra støyen fra flygningene over Punsvik på menneskers helse. Samtidig bemerker nemndas flertall at Norwegians informasjonsplikt nok må anses oppfylt ved å gi generell informasjon om flystøy og slik støys innvirkninger på menneskers helse, jf. miljøinformasjonsloven § 18 andre ledd.

Krav 3:

Klagerne ønsker informasjon om det er sannsynlig at reststoffer av flybensin mv. blir "kastet" ned av lufttrykket, og hvilke effekter dette kan tenkes ha på f.eks. bærbusser, åpen brønn mv. Norwegian har opplyst at de ikke kaster eller dumper flybensin under vanlig drift. Når det gjelder drivstoffutslipp som følge av lufttrykk, har Norwegian opplyst at deres flyflåte er underlagt et myndighetspålagt vedlikeholdsregime som gjør at drivstoffutslipp som blir "kastet" ned på grunn av lufttrykk er "lavt sett fra et teknisk ståsted" (nemndas oversettelse fra engelsk).

Slik klagerne har formulert kravet om informasjon om drivstoffutslipp som blir "kastet" ned mot bakken på grunn av lufttrykk, er nemnda av den oppfatning at Norwegians svar er tilstrekkelig troverdig og dekkende når det gjelder mengden/omfanget av slike utslipp. Når det gjelder miljøeffekter i Punsvik fra drivstoffutslipp på grunn av lufttrykk, har derimot ikke Norwegian gitt noen informasjon. Av den grunn legger nemndas flertall til grunn at informasjonsplikten ikke er oppfylt for denne delen av kravet.

Dissens fra nemndas mindretall

Nemndas mindretall (Pihlstrøm og Fjellstad) mener primært at samtlige spørsmål angår forhold ved Avinor sin virksomhet, og at Avinor er nærmere til å besvare spørsmålene enn Norwegian. Mindretallet viser til at det er Avinor som driver flyplassen med grunnlag i konsesjon fra luftfartsmyndigheten, og det er Avinor som har det overordnede ansvaret for forurensning fra flyplassvirksomheten, og fastsetter innflygningstraseene.

For å kunne vurdere Norwegians eventuelle ansvar i denne saken etter miljøinformasjonsloven, burde saken vært bedre opplyst. Hvor konkret befinner eiendommen seg i forhold til flyplassen? Hvor mange overflyvninger er det tale om fra Norwegian (frekvens), og hvilke andre selskaper flyr i samme trase?

Uten at det foreligger mer konkret informasjon om omfanget av aktiviteten til Norwegian på den aktuelle flyplassen, kan det ikke utelukkes at Norwegian sine overflyvninger over den aktuelle eiendommen er under terskelen for "ikke ubetydelig" miljøpåvirkning i § 16 første ledd. Subsidiært er mindretallets syn at informasjonsplikten for Norwegians del ikke strekker seg lengre enn å vise til generell informasjon om Norwegians aktiviteter knyttet til den aktuelle flyplassen (antall flyvninger etc.) og eksisterende støysonkart som for flyplassaktiviteten, som antas å være allmenn tilgjengelig informasjon hos Avinor. Mindretallet legger således til grunn at informasjonsplikten er oppfylt fra Norwegians side.

Vedtak

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) § 19 fattes følgende vedtak:

- Norwegian plikter innen 30 dager fra vedtaket er mottatt å oppfylle sin informasjonsplikt om motorutslippenes effekter på miljøet og menneskers helse.
- Norwegian plikter innen 30 dager fra vedtaket er mottatt å oppfylle sin informasjonsplikt om innvirkning fra støy fra flygningene over Punsvik på menneskers helse.
- Norwegian plikter innen 30 dager fra vedtaket er mottatt å oppfylle sin informasjonsplikt om miljøeffekter i Punsvik fra drivstoffutslipp som blir "kastet" ned på grunn av lufttrykk.
- Klagen tas ikke til følge hva gjelder øvrige informasjonskrav.

Vedtaket er avsagt etter behandling på nemndsmøtet 16. november og senere utveksling av tekst til vedtak på e-post. Vedtaket er datert den dagen alle medlemmene har gitt sitt samtykke til teksten.

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Tvist om plikter og rettigheter etter miljøinformasjonsloven kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål. Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 13. desember 2016

Sigrid Andersen Cabot
Ina Lindahl Nyrud Andreas Pihlstrøm
Torgrim Fjellstad Elin Vestrum