



## Nemndsvedtak i sak 2018/10

**Klager:** Tarjei Abelsen

**Innklaget:** Statskog SF  
Postboks 63 Sentrum  
7801 Namsos

### **Saken gjelder**

Krav om innsyn i en utbyggeravtale inngått mellom Statskog SF og privat utbygger om utbygging av området Daja i Sulitjelma.

### **Saksgang og partenes anførsler**

Tarjei Abelsen (klager) sendte den 12.6.2018 krav om innsyn til Statskog SF i utbyggeravtale mellom Statskog SF og privat utbygger om utbygging av et område i Sulitjelma. Det er bedt om innsyn med hjemmel i miljøinformasjonsloven § 10, begrunnet med at Statskog er en offentlig virksomhet, subsidiært med hjemmel i § 16 som gjelder for private virksomheter. Klager viser til at opplysningene som etterspørres fremgår av en avtale fra 2006 inngått med Sulitjelma utviklingsselskap, senere overdratt flere ganger. Klager mener opplysningene i avtalen er miljøinformasjon etter mil § 2 første ledd b og c om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, og om menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet. Klager mener den type tiltak som utbyggeravtalen omfatter er midt i kjernen av loven. Planen er å sette opp en rekke fritidsboliger, servicehus og slalåmbakke, og også det faktum at arealbruken kommer i konflikt med reindriftsnæringen tilsier at avtalen er omfattet av § 2 første ledd c. Reindriftsnæringen er under sterkt press i Nordland av flere årsaker, og arealpress er en sentral del av dette. Klager ønsker innsyn i hvilke miljømessige vurderinger som er gjort og hvilke miljømessige konsekvenser avtalen kan medføre, og på hvilke vilkår avtalen er inngått for utbygger og berørte parter. Da en av de berørte partene er reindriftsnæringen, er det interessant for allmennheten å se hvilke vurderinger Statskog har gjort knyttet til de planlagte inngrepene. Klager mener dette utvilsomt er miljøinformasjon som klager har krav på å få utlevert. Det vises videre til at det er strenge krav til hva som kan unntas som forretningshemmeligheter, jf. Ot prp. nr. 116 (2001-2002).

Statskog avsto innsynskravet i e-post 27.6.2018. I avslaget vises det til at i en grunneieravtale er partene bundet av den reguleringsplan som ligger til grunn og er godkjent av kommunen. Arealdisponering reguleres av denne, herunder de vurderinger knyttet til miljøet som fremgår av planen. Den aktuelle avtalen inneholder ingen miljøinformasjon i lovens forstand utover det som fremgår av nevnte reguleringsplan. Statskog viser til at de vil forsøke å besvare konkrete spørsmål klager måtte ha til avtalen, all den tid dette ikke er informasjon av forretnings sensitiv karakter.

Klage til nemnda ble sendt 20.9.2018. I klagen vises det til at avtalen er grunnlaget for utbygging av en slalåmbakke og et stort fritidsboligfelt. Avtalen strekker seg over mange år, og i et område hvor den kommer i konflikt med blant annet reindriften. Klager mener Statskog ikke har grunnlag for å unnta avtalen, og at argumentasjonen i innsynsbegjæringen i liten grad blir besvart av Statskog. Klager er uenig i at den vedtatte reguleringsplanen for området gir fullt innsyn i de

miljøkonsekvensene utbyggeravtalen har, og at avtalen ikke inneholder miljøinformasjon i lovens forstand. Et konkret eksempel som etter klagers mening viser at det ikke blir riktig å henvise til reguleringsplan er at Fauske kommune har gitt dispensasjon fra planen.

Klagen er oversendt Statskog SF, som i brev av 1.11.2018 har inngitt merknader til klagen. Statskog viser til at foretaket, samt Landbruks- og matdepartementet som overordnet departement tidligere har behandlet Abelsens krav om innsyn i avtalen i flere omganger. Både Statskog og departementet har konkludert med at Statskog faller inn under unntaksbestemmelsen i offentleglova § 2 første ledd andre punktum, fordi foretaket ut fra en helhetsvurdering hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Etter at Abelsen den 12.6.2018 og 25.6.2018 fremmet krav om innsyn etter miljøinformasjonsloven, opplyste Statskog i e-post 27.8.2018 at avtalen ikke inneholder miljøinformasjon ut over det som fremkommer av reguleringsplanen for området. Reguleringsplanen ble samtidig oversendt Abelsen.

Statskog viser til miljøinformasjonsloven § 16 og bestrider ikke at det aktuelle tiltaket og planene knyttet til dette omhandler miljøinformasjon. All denne miljøinformasjonen er imidlertid vurdert i og fremgår av reguleringsplanen og prosess knyttet til denne, og ikke av utbyggeravtalen. Statskog har i planprosessen forholdt seg til planmyndigheten og de kriterier som her er satt. De faglige vurderinger med hensyn til blant annet miljø foretas av planmyndigheten, som vurderer hvilke interesser og tema som berøres, og eventuelt må utredes nærmere gjennom konsekvensutredninger. I denne forbindelse sender kommunen saken på høring til en rekke offentlige faginstanser, som flere har innsigelsesmyndighet. En utbyggeravtale på et allerede godkjent planområde er et privatrettslig forhold mellom utvikler (her grunneier) og en utbygger, og avtalen inneholder ingen selvstendige miljøvurderinger. Avtalen tar utgangspunkt i betingelsene i gjeldende reguleringsplan og forholder seg til denne. Øvrig innhold i avtalen gjelder utelukkende klargjøring av roller og økonomiske betingelser mellom partene. Statskog kan ikke se at det foreligger grunnlag for å kreve innsyn i den aktuelle avtalen.

Uttalelsen fra Statskog er oversendt klager som ikke har kommentert denne.

## Nemndas vurdering

### Klagenemndas myndighet

Nemnda har tidligere, i sak 2013/1 og 2014/4, lagt til grunn at Statskog SF er "annen offentlig eller privat virksomhet" som nevnt i mil. § 5 annet ledd, slik at bestemmelsene i mil. kap. 4 kommer til anvendelse.

Det følger av mil. § 19, jf. § 16 første ledd at nemnda bare har myndighet til å behandle klager over avslag på krav om miljøinformasjon rettet mot virksomheter som nevnt i mil. § 5 annet ledd. Som "offentlig organ" etter mil. § 5 første ledd bokstav a, regnes ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentleglova § 2. Utgangspunktet i offentleglova er at loven blant annet gjelder for "*sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet*", jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav b. Statskog er et statsforetak, der eierskapet utøves av Landbruks- og matdepartementet. Både Statskog selv og departementet har konkludert med at foretaket ikke er omfattet av offentleglova, fordi det hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, jf. unntaksbestemmelsen i offentleglova § 2 første ledd annet punktum. Statskog har forretningsmessig virksomhet innenfor skogbruk, utmarksforvaltning (herunder hytteutleie og salg av jakt- og fiskekort), energi (vann- og vindkraftprosjekter) og annen areal- og eiendomsforvaltning (herunder utvikling av hyttefelt, kjøp og salg av eiendom og utleie av festetomter). Dette fremstår i hovedsak som virksomhet som drives "i

direkte konkurranse med og på samme vilkår som private". I tillegg til den forretningsmessige virksomheten utfører Statskog SF forvaltningsoppgaver for staten i henhold til statsallmenningssloven og fjellova. Nemnda legger etter dette til grunn at Statskog ikke er et "forvaltningsorgan som er omfattet av offentleglova § 2", som nevnt i mil. § 5 første ledd bokstav a.

Fordi Statskog utfører noen forvaltningsoppgaver for staten og er heleid av staten ved Landbruks- og matdepartementet, vil foretaket som utgangspunkt være et "rettssubjekt som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under a", jf. mil. § 5 første ledd bokstav b. Dette gjelder imidlertid ikke for aktiviteter Statskog driver i konkurranse med private, som for eksempel utbyggingsvirksomhet. Utbyggingsvirksomhet faller også utenfor mil. § 5 første ledd bokstav c i og med at det ikke knytter seg til Statskogs forvaltningsoppgaver.

Nemnda legger til grunn at Statskog, i egenskap av eiendomsforvalter, ikke er et "offentlig organ" som definert i mil. § 5 første ledd. Dette innebærer at retten til miljøinformasjon om utbygging på Statskog SFs grunn reguleres av reglene i mil. kapittel 4, og at klagenemnda for miljøinformasjon er rett myndighet i denne saken.

### **Klagefrist**

Klagers henvendelse ble sendt Statskog SF 12.6.2018. Statskog besvarte henvendelsen 27.6.2018. Klagen til Miljøklagenemnda er sendt 20.9.2018, nesten tre måneder etter at svar ble mottatt fra Statskog SF. Klagefristen er således oversittet med 9 uker og en dag, og nemnda må ta stilling til om klager skal gis oppreisning for fristoversittelse.

Verken miljøinformasjonsloven eller forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon inneholder regler om oppreisning for oversittelse av klagefristen. Nemnda har imidlertid i tidligere avgjørelser gitt uttrykk for at forvaltningsrettslige prinsipper om fristoppreisning kan legges til grunn for saker etter miljøinformasjonsloven, se sak 2005/11, 2013/7 og 2017/5. I disse sakene tok nemnda sakene under behandling selv om klagefristen var oversittet med henholdsvis 6, 1 og 13 dager.

Det følger av forvaltningsloven § 31 første ledd at en klage kan tas under behandling selv om klagefristen er oversittet i tilfeller der a) parten ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med å klage etterpå, eller b) det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd. Som utgangspunkt er det opp til organets frie skjønn å avgjøre spørsmålet om klagen skal behandles. Ingen har rettskrav på oppreisning for fristoversittelse, men for å gå oppreisning etter forvaltningsloven § 31 må vilkårene i bokstav a eller b være tilstede.

I Ot.prp. nr. 38 (1964 – 1965) er det lag til grunn at "*forsømmelsen vil være uforskyldt - når f.eks. underretningen ikke har inneholdt noen opplysning om klageretten eller gitt uriktige opplysninger om fristen eller klagemyndighetene, eller når vedkommende på grunn av reisefravær eller sykdom ikke har kunnet gjøre seg kjent med vedtaket. Forutsetningen er videre at ikke særlige grunner taler mot å gi oppreisning. Hensynet til en annen part kan f.eks. tilsi at oppreisning ikke bør gis når vedkommende med full grunn har innrettet seg etter det vedtak som er truffet*". Innrettelseshensyn er et sentralt hensyn bak forvaltningslovens regler om klagefrist og oversittelse av fristen, men dette gjør seg ikke like sterkt gjeldende ved oversittelse av fristen for klage på avslag om miljøinformasjon eller opplysninger om helse- eller miljøskadelig innhold i produkter. Samtidig er det et viktig utgangspunkt at partene i saken skal kunne forholde seg til at en sak er avsluttet når klagefristen er ute.

Etter forvaltningsloven § 31 første ledd b kan oppreisning gis dersom det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, for eksempel at det er svært viktig for klageren personlig å få en ny

prøving, eller at saken gjelder et rettsspørsmål som det er viktig å få løst også av hensyn til fremtidige saker (Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett s. 317).

Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre, jf. forvaltningsloven § 31 andre ledd.

Nemnda legger til grunn at det i denne saken foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd b. Selv om det i denne saken er gått vesentlig lengre tid sammenlignet med tidligere saker hvor nemnda har gitt oppreisning, legges det vekt på at innklagede ikke har gitt informasjon om klagefristen og muligheten for å klage, og at virksomheten heller ikke har tatt opp spørsmålet om klagefrist i sin vurdering av klagen. Nemnda viser til at innrettelseshensyn står sterkt, men at dette ikke i like stor grad gjelder her, og mener derfor at denne saken stiller seg noe annerledes enn tidligere saker. Nemnda gir oppreisning for fristoversittelse, og tar klagen til behandling.

### **Er informasjonen klager krever "miljøinformasjon" om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. miljøinformasjonsloven § 16?**

Det følger av miljøinformasjonsloven § 16 første ledd at enhver har rett til miljøinformasjon om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Retten til miljøinformasjon etter § 16 tilsvarer det virksomheten skal ha kunnskap om etter § 9.

#### Er den forespurte informasjonen miljøinformasjon?

Det fremgår av miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav b at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder "planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet" og "forhold ved virksomhet" regnes som miljøinformasjon.

Med "miljøet" menes det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø, jf. miljøinformasjonsloven § 2 annet ledd. Begrepet miljøinformasjon omfatter både faktiske opplysninger og vurderinger. Definisjonen av miljøinformasjon knytter ikke informasjonen til bestemte dokumenter eller en bestemt sak. Retten gjelder selve informasjonen, uavhengig av hvor eller i hvilken form informasjonen foreligger.

Klager mener grunneieravtalen mellom Statskog og private utbyggere om utbygging av et område i Sulitjelma er miljøinformasjon som er omfattet av utleveringsplikten etter § 16. Statskog mener miljøinformasjonen knyttet til planlagte tiltak fremgår av andre dokumenter i prosessen, reguleringsplanen og prosessen knyttet til denne, og at selve utbyggeravtalen ikke inneholder miljøinformasjon.

Som miljøinformasjon regnes etter § 2 første ledd bokstav b opplysninger om "*faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet*". Oppstillingen i bokstav b er ikke uttømmende. I første rekke siktes til menneskelig aktivitet som påvirker utviklingen i miljøtilstanden, som for eksempel utslipp av forurensende stoffer, støy eller stråling, avfall, arealbruk, energi, høsting, eller utsetting av genetisk modifiserte eller fremmede organismer.

Nemnda mener det er klart at opplysninger om arealbruk og virkninger av en planlagt utbygging på det omkringliggende miljøet er "*faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som kan påvirke miljøet, herunder planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet*", jf. miljøinformasjonsloven § 2 første ledd b. Klager har derfor rett til informasjon om tiltakene som omfattes av utbyggeravtalen, spørsmålet er om avtalen i seg selv inneholder miljøinformasjon.

Det er utarbeidet en egen reguleringsplan for Sulitjelma opplevelsespark, Daja, med bestemmelser om byggeområder, skogbruksområder, offentlige trafikkområder, friområder, idrettsområder og spesialområder. Hele planområdet ligger på Statskogs eiendom gnr./bnr. 119/1 i Fauske kommune. Planbestemmelsene er utarbeidet av A/S Salten Kartdata på vegne av Statskog SF, og godkjent av Fauske kommune 6.2.2006.

Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Gjennom reguleringsplan fastsettes det hvordan, og til hvilke formål, arealene innenfor planen kan utnyttes og eventuelle vilkår knyttet til bruken. Statskog SF viser til at avtalen med utbygger av området tar utgangspunkt i gjeldende reguleringsplan for området, og omhandler klargjøring av roller og økonomiske betingelser mellom partene. Plan- og bygningsloven har egne regler om utbyggingsavtaler og hva slike avtaler kan inneholde, jf. pbl. § 17-3. Slike avtaler vil ofte kunne inneholde informasjon av betydning for miljøet. Dette er imidlertid avtaler mellom kommunen og grunneier eller utbygger, med grunnlag i kommunens planmyndighet, jf. plan- og bygningsloven § 17-1. Utbyggeravtalen mellom Statskog SF og utbygger er en privatrettslig avtale mellom Statskog som grunneier og privat utbygger, som Statskog opplyser regulerer forholdet mellom partene og ikke miljøinformasjon om tiltaket. Reguleringsplanen er oversendt klager som vedlegg til svaret fra Statskog SF.

Nemnda viser til at miljøinformasjonsloven § 16 gir rett til å få miljøinformasjon, men ikke gir rett til innsyn i konkrete dokumenter. Nemnda legger Statskogs opplysninger om innholdet i utbyggingsavtalen til grunn, og mener etter dette at klager ikke har rett til innsyn i utbyggingsavtalen mellom Statskog som grunneier og privat utbygger.

Miljøinformasjonsloven gir klager en rett til informasjon om planlagte tiltak og vurderinger om virkninger av disse. Enhver virksomhet plikter å ha kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet, jf. mil. § 9. Statskog bestrider ikke at selve tiltaket og vurderingene omkring dette er miljøinformasjon. Nemnda viser til at klager i sitt innsynskrav ber om innsyn i hvilke miljømessige vurderinger som er gjort og hvilke miljømessige konsekvenser avtalen kan medføre. Dette er miljøinformasjon Statskog plikter å gi klager. Statskog har oversendt reguleringsplanen for området med planbestemmelser, og har i sitt svar til klager vist til at de vil besvare eventuelle spørsmål til avtalen, all den tid dette ikke er informasjon av forretningssensitiv karakter. Nemnda mener Statskog må oversende vurderinger av miljømessige konsekvenser av planlagte tiltak på Statskog SFs grunn til klager. Statskog kan velge å legge frem eksisterende dokumenter i plansaken dersom miljøinformasjonen finnes i disse.

#### **Vedtak**

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

**Klager gis ikke innsyn i utbyggeravtale mellom Statskog SF og privat utbygger.**

**Statskog SF pålegges innen 30 dager å gi klager informasjon om hvilke miljømessige vurderinger som er gjort og hvilke miljømessige konsekvenser utbygging av Statskog SFs eiendom gnr./bnr. 119/1 i Fauske kommune kan medføre.**

Vedtaket er avsagt etter møte i Klagenemnda 12.03.2019 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.

Twist om plikter og rettigheter etter mil. 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. 12.2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 22.03.2019

Arne Oftedal  
leder

Sigrid Andersen Cabot  
nestleder

Ina Lindahl Nyrud

Elin Vestrum

Andreas Pihlstrøm

Torgrim Fjellstad