



VEDTAK I SAK 2016/9

Klager: Norges Miljøvernforbund
v/ Trygve W. Moxness
Nylandvegen 38
6011 Ålesund

Innklaget: Wilsgård fiskeoppdrett AS
Torsken
9381 Torsken

Saken gjelder

Krav om å få utlevert miljøundersøkelser som er gjennomført i 2014, 2015 og 2016 ved lokalitetene til Wilsgård fiskeoppdrett.

Saksgang

Norges Miljøvernforbund (heretter omtalt som "NMF" eller "klager") henvendte seg i e-post 18. juli 2016 til Wilsgård fiskeoppdrett (heretter omtalt som "Wilsgård" eller "innklagede"). E-posten inneholdt en liste med i overkant av 40 spørsmål som de ønsker besvart. NMF skriver at de har kopiert inn spørsmål som nemnda tidligere har pålagt virksomheter å utlevere. Spørsmålene knytter seg bl.a. til bruk og utslipp av avlusningsmedikamenter, bruk av giftstoffer i merdene, rømming av laks, avlivning av skadedyr, påviste sykdommer, bruk av medisiner og fargestoffer, tropisk trevirke i båter, bunnsmøringsmidler samt innsyn i miljøundersøkelser foretatt etter pålegg fra myndighetene.

Wilsgård besvarte henvendelsen i e-post 19. juli 2016 der de skriver at de på generelt grunnlag vil henvise til offentlig registre der opplysninger som "naturlig skal være tilgjengelige", finnes. De bemerker ellers at listen av spørsmål er så vidt omfattende at det vil være en "stor jobb og mange dagers arbeid å skulle svare skikkelig på dette." De skriver videre at det er grunn til å tro at informasjon som ikke allerede er tilgjengelig, vil være konkurransesensitiv og tilbyr et møte for gjennomgang.

I en e-post 23. juli 2016 skriver NMF at det ikke er tilstrekkelig med henvisning til offentlige registre. NMF erkjenner at forespørselen er omfattende og forklarer at dette skyldes at enkelte selskaper har bedt NMF om å samle spørsmålene i større bolker fremfor å sende mange enkelthenvendelser. De påpeker videre at Wilsgård må begrunne hvorfor noen av spørsmålene eventuelt skulle vært unntatt offentlighet i medhold av miljøinformasjonsloven. NMF ønsker primært informasjon sendt skriftlig og digitalt, men kan stille på møte under visse forutsetninger.

NMF fulgte deretter opp med en ny e-post til Wilsgård 25. august 2016, der de minner om fristen for å besvare krav etter miljøinformasjonsloven og opplyser om at de vil vurdere å klage inn bedriften dersom et svar ikke er mottatt innen få dager. I e-post 22. september 2016 klagde NMF Wilsgård fiskeoppdrett inn for Klagenemnda for miljøinformasjon.

Nemnda oversendte klagen til Wilsgård i e-post 27. september 2016, og satt frist for å komme med tilsvarende til klagen til 28. oktober 2016. Samme dag sendte Wilsgård en e-post til nemnda der de viser til at de er å regne som en liten aktør og at dette, sammenholdt med ferieavvikling, har påvirket kapasiteten til å svare på henvendelsen. De antar at informasjon til NMF kan oversendes innen 5. oktober 2016. Wilsgård orienterte nemnda i e-post 11. oktober om at 461 sider dokumentasjon ville bli sendt klager samme dag.

Nemnda ba klager i e-post 14. november 2016 om å ta stilling til om den oversendte dokumentasjonen ga tilstrekkelige svar på de spørsmålene de har stilt innklagede.

NMF kom med en foreløpig tilbakemelding i e-post 1. desember 2016 der de skriver at det ser ut til at Wilsgård har svart på det meste av det de har blitt spurt om. NMF ønsker i tillegg et 8-siders svardokument (vedlagt i permen som ble oversendt) i digital form, og ber om at dette sendes innen 2. desember 2016. Wilsgård oversendte dokumentet i e-post til klager 2. desember 2016.

I e-post 5. desember 2016 skrev NMF til nemnda at de anser oversendte dokumentasjon for å være dekkende, med unntak av spørsmålet om innsyn i miljøundersøkelser. NMF mener det ikke er tilstrekkelig å vise til Fiskeridirektoratets hjemmeside, og anmoder nemnda om å pålegge Wilsgård å utlevere de etterspurte miljøundersøkelsene.

Nemnda oversendte kommentarene fra NMF til Wilsgård 6. desember 2016. Nemnda ga i den forbindelse Wilsgård veiledning om hva som ligger i kravet til at svaret må være "fyllestgjørende", jf. miljøinformasjonsloven (mil.) § 18 annet ledd annet punktum.

Wilsgård sendte avsluttende merknader i e-post 15. desember 2016. Wilsgård fastholder tidligere standpunkt og overlater til nemnda å vurdere i hvilken grad de plikter å oversende miljøundersøkelsene direkte til klager.

I e-post 20. desember 2016 ba nemnda NMF om en endelig bekreftelse på om de opprettholder klagen for den del av kravet som omhandler miljøundersøkelser. Nemnda mottok bekreftelse fra NMF i e-post 9. januar 2017.

Etter dette gjenstår følgende spørsmål som NMF ber nemnda om å vurdere med hensyn til Wilsgårds informasjonsplikt:

- *NMF krever innsyn i de miljøundersøkelsene som er gjort i 2014, 2015 og 2016 i henhold til utslippstillatelsene eller etter annet pålegg rettet mot lokalitetene knyttet til Wilsgård Fiskeoppdrett AS sine anlegg.*

Innklagedes anførsler

Wilsgård viser til at gjennomførte miljøundersøkelser blir registrert i det offentlige registeret til Fiskeridirektoratet. Her er det enkelt å søke på hver enkelt lokalitet for å få frem en miljøstatus, oppgitt i en tall-verdi mellom 1 og 4. NMF vil dermed få tilgang til lokalitetens miljøstatus uten å måtte be om innsyn, ved å gå inn på de offentlige sidene til Fiskeridirektoratet og trykke seg inn på den respektive lokalitet. De tilføyer at dersom de skal sende komplette MOM-B undersøkelser i henhold til forespørsel, vil det medføre ytterligere ca. 100 sider.

Wilsgård overlater til nemnda å ta stilling til det prinsipielle i henvendelsen, om i hvilken grad de plikter å gi ut de etterspurte miljøundersøkelsene.

Kommentarer fra klager

NMF anser ikke henvisningen til Fiskeridirektoratets hjemmeside som tilstrekkelig svar på forespørselen, og anfører at Wilsgård har plikt å utlevere de relevante miljøundersøkelsene. Videre mener NMF at det er uakseptabelt at Wilsgård forsøker å overføre utleveringsplikten til offentlige myndigheter, og opplyser at det er viktig for dem å få informasjon fra primærkilden, nemlig Wilsgård fiskeoppdrett. Det må forventes at de har best kunnskap om miljøsituasjonen på egne anlegg. NMF påpeker ellers at Wilsgård har kjennskap til hvilke miljøundersøkelser som er foretatt ved anleggene, noe NMF ikke har. Det er derfor stor risiko for at NMF kan overse eller gå glipp av relevant miljøinformasjon dersom de selv må lete opp, og kreve å få utlevert miljøinformasjonen fra Fiskeridirektoratet. De er heller ikke overbevist om at Wilsgård har levert samtlige miljøundersøkelser til Fiskeridirektoratet.

Dersom NMF skal lete opp alle undersøkelsene selv, vil det innebære et omfattende arbeid. Wilsgård har fra før av kjennskap til hvilke miljøundersøkelser som er foretatt, og jobben vil derfor relativt sett være vesentlig mye lettere å utføre for Wilsgård. Det må antas at de har miljøundersøkelsene samlet i en egen katalog på selskapets datasystem, og at det derfor ikke vil være særlig arbeidskrevende for Wilsgård å sende digitale kopier av disse miljøundersøkelsene. For NMF er det også viktig å få dokumentasjon på at Wilsgård har oversikt over miljøundersøkelsene som er foretatt ved anleggene. NMF anmoder derfor om at Miljøklagenemnda pålegger Wilsgård å utlevere de etterspurte miljøundersøkelsene.

Andre opplysninger

Nemnda har innhentet informasjon fra Fiskeridirektoratet om innsynsløsningen for miljøundersøkelser som er innrapportert av oppdrettsselskapene.

Alle matfiskanlegg skal gjennomføre en trendovervåkning av miljøtilstanden på lokaliteten (B-undersøkelse) etter Norsk Standard 9410 ”Miljøovervåkning av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg”, eller tilsvarende internasjonal standard (jf. akvakulturdriftsforskriften § 35). B-undersøkelsen skal rapporteres inn via Altinn, og rapporten skal legges ved i PDF-format senest én måned etter at undersøkelsen er gjennomført.

På fiskeridirektoratets nettbaserte kartløsning for akvakultur, <https://kart.fiskeridir.no/akva>, ligger blant annet informasjon om *miljøtilstand*. Praktisk brukerveiledning ligger tilgjengelig på siden. Ved å klikke på ikonet for temakart og deretter velge miljøtilstand, kommer det opp mange runde, fargede ikoner for alle lokaliteter merket på kartet. Ved å klikke på den enkelte lokalitet, dukker det opp et lite vindu med dato for undersøkelser og en klassifisering av tilstanden fra meget god til meget dårlig. Ved å klikke videre på den respektive undersøkelsen, kommer det blant annet navn på hvem som har gjennomført undersøkelsene, og det går an å bestille den aktuelle rapporten. Fiskeridirektoratet opplyser at det på grunn av tekniske forhold (brannmur) ikke er mulig per i dag for eksterne å laste ned rapportene direkte til egen datamaskin, men at det jobbes for å få på plass en slik løsning innen kort tid. Inntil videre må derfor rapportene bestilles fra Fiskeridirektoratet, som deretter sender rapportene digitalt.

Ved usikkerhet om hvor en lokalitet ligger på kartet, eller dersom det er snakk om flere lokaliteter knyttet til ett bestemt selskap, går det an å skrive navnet på selskapet i søkefeltet øverst til venstre på siden. En rullegardin viser hvilke lokaliteter som er tilknyttet selskapet og ved å klikke på én lokalitet, åpnes en ny side med informasjon om tillatelsesnummer mv. Ved å gå tilbake til kartvinduet er lokaliteten zoomet inn på og merket med et rundt ikon, og ved å

klikke på dette ikonet skal det komme opp miljøtilstand og det skal være mulig å bestille miljøundersøkelsene for denne lokaliteten.

For øvrig opplyser nemnda at NMF har klaget en annen bedrift, Nordlaks oppdrett AS, inn for nemnda, se sak 2016/8. Klagen gjelder manglende svar på de samme spørsmålene som opprinnelig ble stilt til Wilsgård.

Nemndas vurdering

Rettslig grunnlag

Klager krever innsyn i miljøundersøkelser foretatt i 2014, 2015 og 2016 ved lokalitetene til Wilsgård fiskeoppdrett med tilhørende datterselskaper. Kravet gjelder ikke produktspesifikk informasjon. Det er dermed reglene miljøinformasjonsloven som er det rettslige grunnlaget for å avgjøre om klager har krav på å få informasjonen de etterspør.

Vurdering av informasjonsplikt

Det følger av mil. § 16 første ledd at "miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" er utleveringspliktig. Retten til miljøinformasjon etter § 16 tilsvarer det virksomheten skal ha kunnskap om etter § 9.

Nemnda vil først vurdere om den forespurte informasjonen er å anse som miljøinformasjon.

Det fremgår av miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav b at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder "forhold ved drift av virksomhet", regnes som miljøinformasjon. Begrepet "miljø" er i mil. § 2 andre ledd definert som "det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø".

Nemnda legger til grunn at fiskeoppdrett påvirker det ytre miljø. Fiskeoppdrett gir utslipp av næringssalter og organisk stoff fra rester av fiskens avføring og rester av fiskefôr, noe som kan føre til algeproduksjon og lavt oksygeninnhold på sjøbunnen. Utslippene kan i tillegg utgjøre en risiko for nedslamming og begroing av viktige oppvekstområder for fisk og andre organismer. Andre miljøutfordringer knytter seg til rømming av laks og lakselus, herunder bruk av lusemidler. Miljøbelastningen ved anleggene øker med størrelsen på fiskeproduksjonen.¹

Gjennom akvakulturdriftsforskriften § 35 er det stilt krav om at alle matfiskanlegg skal gjennomføre miljøovervåking. En trendovervåking av bunnforholdene under anlegget (B-undersøkelse) skal foretas etter *Norsk Standard 9410 - Miljøovervåking av marine matfiskanlegg* eller tilsvarende internasjonal standard. Miljøundersøkelsene skal rapporteres inn til Fiskeridirektoratet via Altinn.² Fiskeridirektoratets regionkontor kan i samråd med Fylkesmannen også kreve undersøkelse av bunntilstanden under anlegget (nærsonen) og utover i resipienten (fjernsonen) (C-undersøkelse), jf. akvakulturdriftsforskriften § 36.

¹ Kilde: www.miljostatus.no

² <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Overvaaking-av-miljoepaavirking/B-undersokelser>

Miljøundersøkelsene må etter nemndas syn anses som faktiske opplysninger om faktorer som kan påvirke miljøet, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b. Nemnda finner det på denne bakgrunn klart at den forespurte informasjonen er å anse som miljøinformasjon.

Nemnda går deretter over til å vurdere om informasjonen gjelder "forhold ved virksomheten (...)" som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet".

Det kan uten videre slås fast at miljøundersøkelsene gjelder forhold ved Wilsgård fiskeoppdrett sin virksomhet. Når det gjelder vilkåret om "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" fremgår det av forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 116 (2001—2002) s. 224³) at:

"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 utnyttelse av naturressurser, normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige."

Nemnda presiserer i denne sammenheng at regulering fra myndighetenes side ikke er avgjørende for om noe kan anses som "ikke ubetydelig", jf. mil. § 16. Men dersom noe er regulert, kan det som hovedregel legges til grunn at forholdene ligger over terskelen for "ikke ubetydelig".

I denne saken er forespørselen avgrenset til undersøkelser som innklagde er pliktig til etter tillatelse, evt. pålegg. Som vist til over er krav til miljøundersøkelser regulert i akvakulturdriftsforskriften. Krav om miljøundersøkelser kan også stilles som vilkår i tillatelse etter forurensningsloven § 11, noe som er vanlig i praksis. Nemnda legger til at miljøpåvirkning av oppdrettsvirksomhet er et tema som opptar mange. Formålet med undersøkelsene er å dokumentere miljøpåvirkningen ved det enkelte anlegg. Ved å få innsyn i miljøundersøkelsene kan den enkelte bidra til vern av miljøet gjennom søke å påvirke bransjen og offentlige beslutningstagere, jf. lovens formål, jf. § 1. Nemnda legger til grunn at miljøundersøkelsene utgjør forhold ved virksomhet som er over terskelen for det ubetydelige.

Etter dette har nemnda kommet til at informasjonen klager krever er miljøinformasjon om forhold ved Wilsgård fiskeoppdretts virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil. § 16 (1), og som virksomheten i utgangspunktet plikter å utlevere. Nemnda tilføyer at informasjonsplikten i § 16 ikke begrenser seg til miljøundersøkelser som virksomheten har gjennomført etter pålegg fra myndighetene. Dersom virksomheten på eget initiativ har gjennomført miljøundersøkelser, vil dette være relevant miljøinformasjon som omfattes av informasjonsplikten i miljøinformasjonsloven.

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 kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre,

³ Sidehenvisningene gjelder for PDF-utgaven av proposisjonen, som f.eks. kan lastes ned fra www.regjeringen.no. I den trykte utgaven er sidenummereringen annerledes.

rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit, jf. § 18 annet ledd annet punktum.

Nemnda vil i det følgende vurdere om Wilsgård har oppfylt informasjonsplikten hva gjelder innsyn i miljøundersøkelsene.

Hva som ligger i kravet til at henvendelsen må kunne besvares "fyllestgjørende" er nærmere beskrevet i lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 116 side 250:

"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."

Nemnda har tidligere uttalt at informasjon ikke er "allment tilgjengelig" dersom det må bejæres innsyn hos offentlige myndigheter, se sak 2014/9 Sjøtroll. Wilsgård hevder at informasjonsplikten er oppfylt fordi klager kan få tilgang til lokalitetens miljøstatus uten å be om innsyn, men ved å gå på de offentlige sidene til Fiskeridirektoratet, og trykke seg inn på den respektive lokalitet. Her går det an å få frem miljøstatus, oppgitt i en tall-verdi mellom 1 og 4.

For å vurdere om kravet etter § 18 er oppfylt har nemnda innhentet informasjon om og selv testet ut Fiskeridirektoratets kartverktøy. Etter nemndas syn er Fiskeridirektoratets nettside både oversiktlig og enkel i bruk. De etterspurte miljøundersøkelsene kan bestilles gjennom noen få tastetrykk. Det kreves riktignok noe egeninnsats for å navigere seg frem til de aktuelle undersøkelsene ved første forsøk, men dette vil etter nemndas syn være forbigående etter hvert som man blir bedre kjent med nettsiden. Nemnda viser til at det i tillegg finnes en godt synlig brukerveiledning til kartverktøyet med tips til hvordan man kan søke opp informasjon om de forskjellige temaene. Ut fra dette mener nemnda at de etterspurte miljøundersøkelsene er "allment tilgjengelig" i henhold til mil. § 18 annet ledd annet punktum. Nemnda bemerker i denne sammenheng at det har skjedd en utvikling siden loven ble laget gjennom at stadig mer informasjon legges ut på internett, både av private og offentlige aktører. Tjenestene kan nok bli enda enklere for brukerne i fremtiden. Fiskeridirektoratets arbeid med å videreutvikle sine tjenester for blant annet å kunne laste ned miljøundersøkelsene direkte, er forbilledlig i så måte.

Klager har anført at det innebærer en uakseptabel overføring av informasjonsplikten til offentlige myndigheter når Wilsgård henviser til Fiskeridirektoratets nettside. Til dette vil nemnda påpeke at det ligger i lovens system at en virksomhet ikke skal behøve å reproducere eller gi ut informasjon flere ganger, jf. § 18 annet ledd. Det må i slike tilfeller være tilstrekkelig å henviser til nettsiden der informasjonen er tilgjengelig.

Holdt opp mot vilkåret om at kravet må kunne besvares fyllestgjørende, er det samlet sett nemndas syn at informasjonskravet er besvart gjennom å henvise til Fiskeridirektoratets kartløsning. Klagen har dermed ikke ført frem.

Vedtak

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

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er avsagt etter behandling på nemndsmøtet 15. februar 2017 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 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. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 27. februar 2017

Hans Petter Graver

Sigrid Andersen Cabot

Ina Lindahl Nyrud

Andreas Pihlstrøm

Elin Vestrum

Torgrim Fjellstad