

Klagenemnda for miljøinformasjon



Nemndsvedtak i sak 2018/13

Klager: Emma Tollersrud
Klassekampen
Grønland 4
0188 Oslo

Innklaget: Equinor ASA
Forusbeen 50
4035 Stavanger

Saken gjelder

Krav om å få informasjon om midler brukt på reklame og markedsføring.

Saksgang

I e-post av 13. november 2018 henvendte Emma Tollersrud (klager) seg til Equinor ASA (innklagede) og ba blant annet om innsyn i:

"midler brukt på reklame og markedsføring i Equinor de siste fem årene, fordelt på kategoriene "innenlands", "Europa", "USA" og "andre land".

I e-post av 10. desember 2018 avsto Equinor ASA denne delen av innsynskravet, under henvisning til miljøinformasjonsloven § 16 første ledd, § 16 tredje ledd og § 17 første ledd bokstav c).

Emma Tollersrud klaget avslaget inn for Klagenemnda for miljøinformasjon i e-post av 19. desember 2018. I klagen åpner hun for å avgrense innsynsspørsmålet til midler brukt til utendørs reklame og markedsføring: *"Gjennom klagesak 2012/1 forstår jeg det slik at miljøinformasjonsloven først og fremst gjelder for utendørsreklame, og i så fall avgrenses spørsmålet mitt til midler brukt til slik form for reklame og markedsføring."*

Equinor ble orientert om klagen i e-post av 3. januar 2019, og har gitt tilsvaret på klagen i brev av 18. januar 2019. I e-post av 30. januar 2019 informerte sekretariatet Equinor om nemndas tidligere praksis når det gjelder begrunnelse ved påstand om å avslå et krav med hjemmel i § 17 første ledd bokstav c. I e-post av 7. februar 2019 ga Equinor et tilsvaret som utdyper begrunnelsen for avslag. Klager ble orientert om tilsvarene i e-post av 11. februar 2019.

Klagers anførsler

Klager har i det vesentligste anført:

Informasjonen som etterspørres faller innenfor miljøinformasjonsloven. Det vises til miljøklagenemndas uttalelse i sak 2012/1 om at begrepet miljø omfatter "det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø", og der nemnda kom til at utendørsreklame etter omstendighetene kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet. I forarbeidene blir det presisert at miljøbegrepet ikke bare brukes om det naturlige eller uberørte miljøet, men også om menneskepåvirkede eller menneskeskapt miljøer, slik som byer og tettsteder. Departementet ga samtidig uttrykk for at informasjon om lokale miljøforhold der mennesker bor og ferdes, er en viktig form for miljøinformasjon, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 38. Forarbeidene understreker flere steder at begrepet "miljøinformasjon" skal fortolkes vidt. Det er dessuten selskapet som må ha bevisbyrden for at utgifter til reklame og markedsføring ikke medfører «en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet».

Det bes om innsyn i utgiftene til reklame fordi dette er av betydning for samfunnet framover. Utviklingen i Equinors reklameutgifter kan si noe om hvordan selskapet innretter seg mot et lavutslippssamfunn der det er mindre plass til olje. Equinor er 67 prosent eid av staten og kan skrive av 78 prosent av sine reklameutgifter av på skatten. Altså er virksomheten og profileringen av stor relevans for fellesskapet.

Vilkårene for å avvise saken med hjemmel i miljøinformasjonsloven § 16 tredje ledd ikke er oppfylt. Equinor har dessuten ikke redegjort for hvilken arbeidsinnsats innsynskravet krever.

Svaret på de spørsmål som er stilt kan ikke avsløre forretningshemmeligheter eller strategiske forhold. Perioden det bes innsyn i er over hele fem år. For et så stort selskap kan dette neppe dokumentere detaljer som kan skade selskapet på noen som helst måte. At midlene brukt på utendørsreklame og markedsføring deretter fordeles på kategoriene «innlands», «Europa», «USA» og «andre land», opprettholder kun en svært overordnet oversikt over midlene.

Innklagedes anførsler

Equinor har i det vesentligste anført:

Innsyn i midler brukt til reklame og markedsføring ligger klart utenfor det som reguleres av miljøinformasjonsloven § 16. Innsynsanmodningen gjelder ikke "miljøinformasjon", og kravet om at det skal foreligge en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet er heller ikke oppfylt. Den opprinnelige innsynsanmodningen gjaldt innsyn i regnskapstall over fem år og eventuell påvirkning på miljø er ikke forsøkt konkretisert hverken geografisk, tematisk eller tidsmessig. Dette i motsetning til Klagenemndas sak 2012/1 som gjaldt innsyn i enkeltkontrakter for plassering av reklame i bybildet i Oslo. Når det gjelder klagers subsidiære krav om innsyn i midler til *utendørs* reklame og markedsføring, vises det til at nemnda i sak 2012/1 understreket at opplysninger om utendørsreklame ikke ligger i "begrepets kjerneområde". Det skal med andre ord en del til før det foreligger miljøinformasjon i lovens forstand. Equinor mener at midler til reklame og markedsføring for utendørsreklame også faller utenfor miljøinformasjonsloven § 16 første ledd.

Det vises til sak 2017/10 og flertallets konklusjon om at informasjonen om priser er faktiske opplysninger som ikke i seg selv kan anses for å være miljøinformasjon. Samme prinsipp anvendt på denne saken tilsier at nemnda må avvise innsynsanmodningen da det kun er regnskapstall som etterspørres.

Equinor kjøper reklameflater som er godkjent for utendørsreklame, og der andre selskaper ville annonsert dersom Equinor ikke hadde kjøpt rettigheter for det aktuelle tidsrom. I den grad denne typen utendørsreklame påvirker noens ytre miljø må innsynsanmodninger rettes til selskaper som formidler rettighetene og/eller offentlige myndigheter som eventuelt godkjenner reklameflatene. Opplysninger om utgifter til slik reklame er ikke informasjon om Equinors virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet.

I det tilfellet at nemnda kommer til at innsynskravet omfatter miljøinformasjon etter § 16, anføres det at nivået på selskapets utgifter til reklame og markedsføring angår forretningsforhold som det er av konkurransemessig betydning for Equinor å hemmeligholde, jf. § 17 første ledd bokstav c. Den etterspurte informasjonen ligger utenfor kjerneområdet for miljøinformasjonsloven, og hensynet til å verne om konkurransesensitive opplysninger bør derfor veie tungt. Det er ikke vanlig praksis at selskaper oppgir størrelsen på sine markedsføringsbudsjetter, og dersom Equinor blir pålagt dette vil det være en konkurransemessig ulempe for selskapet sammenlignet med andre konkurrerende selskaper. Ved å oppgi størrelsen på markedsføringsbudsjettet og eventuelt hvordan dette fordeler seg mellom ulike kanaler og markeder, gir man Equinors konkurrenter, nasjonalt og internasjonalt, innblikk i den markedsstrategi selskapet følger. Dette kan lede til at konkurrenter endrer sin strategi og sin markedsføring, med det resultat at effekten av Equinors markedsinvesteringer reduseres, både kvalitativt og kvantitativt.

Dersom selskapet pålegges å offentliggjøre sine faktiske utgifter til f.eks. utendørsreklame i Norge vil rabattnivåene indirekte kunne fremgå ved å sammenligne faktiske tall og de tall som offentliggjøres gjennom statistikker for brutto reklameomsetning i Norge. Equinors rabattnivåer hos ulike mediebedrifter er forretningsforhold som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde både av hensyn til Equinor som innkjøper og av hensyn til leverandører.

Nemndas vurdering

Er klagefristen i miljøinformasjonsloven § 19 overholdt?

Klagefristen er tre uker fra underretning om avslag på krav om miljøinformasjon er kommet frem til den som krever innsyn, jf. miljøinformasjonsloven § 19 andre ledd. Virksomheten svarte senest på klagers henvendelser i e-post 10. desember 2018. Klage ble sendt til Klagenemnda for miljøinformasjon 19. desember 2018. Klagen er dermed sendt innenfor klagefristen.

Lovanvendelse

I henhold til miljøinformasjonsloven § 19 er klagenemnda for miljøinformasjon klageinstans for avslag på krav om miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven kap. 4 (Miljøinformasjon om virksomhet) og etter produktkontrollloven § 10. I denne saken vil det være reglene i miljøinformasjonsloven som vil være det rettslige grunnlaget for å vurdere om klager har krav på å få utlevert informasjonen som blir etterspurt.

Hva kravet gjelder

Equinor har i sitt tilsvarende pekt på at klagers opprinnelige forespørsel knyttet seg til midler brukt på reklame og markedsføring de siste fem årene fordelt på kategoriene "innenlands", "Europa", "USA" og "andre land", mens det i klagen opplyses at spørsmålet alternativt kan avgrenses til reklame og markedsføring brukt utendørs. Equinor viser til at klagenemnda dermed skal ta stilling til klage på et innsynskrav som er vesentlig endret fra det Equinor tok stilling til ved avslaget av 10. desember 2018.

Slik klagen er formulert, oppfatter nemnda det slik at klager prinsipalt ønsker å få vurdert sitt opprinnelige innsynskrav, og subsidiært kravet begrenset til utendørsreklame. Equinor har gjennom tilsvar fått anledning til å vurdere begge kravene.

Er informasjon 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.

Omhandler kravet miljøinformasjon iht. miljøinformasjonsloven?

Det fremgår av miljøinformasjonsloven § 2 første ledd at med "miljøinformasjon" menes bl.a. opplysninger og vurderinger om miljøet, og opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. I dette ligger det at også potensiell eller mulig miljøpåvirkning omfattes. Med "miljøet" forstås det ytre miljø. Det ytre miljø omfatter både naturlige og menneskeskapte miljøer, herunder kulturminner og kulturmiljøer.

Bestemmelsen gir selv noen eksempler på hva som er å regne for faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. I § 2 første ledd bokstav b) nevnes bl.a.:

- planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet,
- forhold ved drift av virksomhet, og
- administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger.

Listen i bokstav b) er ikke uttømmende. I første rekke siktes det imidlertid 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. Av forarbeidene (Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) s. 54) fremkommer det at formuleringen administrative avgjørelser og tiltak også 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 prinsippet omfattes alle slags beslutninger og vedtak og utvikling av politikk og strategi. Det fremkommer av forarbeidene at underpunktet er utformet mest med tanke på offentlige beslutningsprosesser, men at det i utgangspunktet også omfatter beslutninger i det private.

Nemnda vil innledningsvis bemerke at formuleringen i miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav b) er vid og kan dekke mye. Det understrekes i forarbeidene at ordet «påvirkning» er nøytralt og omfatter både positiv og negativ påvirkning, jf. Ot.prp.nr. 116 (2001-2002) spesialmerknadene til § 9. Det fremgår videre av forarbeidene at dersom det oppstår tvil i tilknytning til definisjonen av miljøinformasjon, «bør den generelt fortolkes vidt», jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 462. Rettighetene blir nærmere avgrenset i de enkelte rettighetsbestemmelsene i loven.

Spørsmålet om reklamevirksomhet kan være en faktor som påvirker eller kan påvirke miljøet ble på prinsipielt grunnlag drøftet av nemnda i sak 2012/1. Saken gjaldt det visuelle uttrykket og plassering av reklame. Nemnda uttalte at det visuelle uttrykket ved innendørsreklame ikke vil kunne påvirke "miljøet", slik begrepet brukes i loven. Nemnda kom imidlertid til at utendørsreklame etter en konkret vurdering *kan* være en faktor som påvirker eller kan påvirke miljøet der det plasseres, og at informasjon om reklamevirksomhet dermed *kan* være "miljøinformasjon", som definert i

miljøinformasjonsloven § 2 første ledd. Nemnda mente også at utendørsreklame etter omstendighetene kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet, som er vilkåret for at informasjonen kan kreves etter mil. § 16. Nemnda bemerket imidlertid at det ikke kan sies å ligge i begrepets kjerneområde. Videre ble det også påpekt at selv om informasjon om reklamevirksomhet etter en konkret vurdering *kan* være miljøinformasjon, så er ikke dette ensbetydende med at informasjonen som klager ønsker utlevert er miljøinformasjon. Det vil bero på en konkret vurdering av det enkelte informasjonskravet.

Klagenemnda fastholder de synspunktene om lovens virkeområde som fremkommer i sak 2012/1 vedørende visuelt uttrykk og plassering av reklame. Nemnda vil tilføye at reklame og markedsføring etter en konkret vurdering også i andre tilfeller kan være å anse som "miljøinformasjon". Ett eksempel kan være der reklamen eller markedsføringen i seg selv inneholder faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet eller om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet. Et annet eksempel kan være miljøforhold ved produksjon eller distribusjon av reklamemateriell. I sak 2007/5 kom nemnda til at policy/retningslinjer bedriften hadde angående innkjøp og markedsføring av produkter i tropisk trevirke var å anse som miljøinformasjon. Nemnda mener at spørsmålet om reklame og markedsføring kan regnes som miljøinformasjon ikke lar seg besvare på generell basis. Som nemnda konkluderte med i sak 2012/1, vil det bero på en konkret vurdering av det enkelte kravet hvorvidt informasjon om reklame- og markedsføringsvirksomhet kan anses som miljøinformasjon etter miljøinformasjonsloven § 2.

Det nemnda skal ta stilling til i foreliggende klagesak er om opplysninger vedrørende *midler* brukt på reklame og markedsføring kan anses som "miljøinformasjon". Eller sagt på en annen måte: om virksomhetens kostnader til reklame og markedsføring er "miljøinformasjon". Dette er noe annet enn spørsmålet om visuelt uttrykk eller plassering, som var spørsmålet i sak 2012/1. Når det gjelder spørsmålet om midler brukt på reklame og markedsføring kan anses som miljøinformasjon, mener nemnda det vil være relevant å se hen til tidligere nemndspraksis vedrørende prissetting. Mange av de samme hensyn og avveininger som nemnda har lagt til grunn i prissettingssakene, vil gjøre seg gjeldende også i foreliggende klagesak.

Spørsmålet om prissetting kan anses som miljøinformasjon har blitt vurdert av nemnda i flere saker, f.eks. sakene 2017/10, 2015/5, 6 og 7, 2007/6 og 2007/5.

I sak 2007/5 og sak 2007/6 kom nemnda til at spørsmål om hhv. innkjøpspris og kostnader ved sortering av avfall ikke var miljøinformasjon, men faktiske opplysninger som ikke gjelder miljøet i seg selv.

I sak 2015/5, 6 og 7 trakk nemnda opp noen generelle rammer for avgrensning av begrepet miljøinformasjon med hensyn prisinformasjon. Nemnda viste til at prissetting, herunder fortjeneste, kan ha indirekte konsekvenser for miljøet, og også under visse omstendigheter kan ha merkbar betydning for miljøet. Nemndas flertall hadde imidlertid motforestillinger mot å inkludere prissetting som del av miljøinformasjonsbegrepet, og bemerket at det ikke finnes uttalelser i forarbeidene som tyder på at fortjeneste og pris på varer som kan påvirke miljøet, er informasjon som allmennheten kan kreve i medhold av § 16 første ledd. Flertallet mente at eksemplene i forarbeidene tyder på at lovgiver ved utformingen av § 16 primært har siktet til opplysninger om faktorer som har en mer direkte påvirkning på miljøet. Flertallet pekte også på at det vil være vanskelig å trekke en grense for *når* prissetting utgjør miljøinformasjon som kan kreves utlevert, jf. kravet om en ikke ubetydelig påvirkning. Det ble vektlagt at en slik vurdering ville fordre at nemnda har inngående kjennskap til forholdet mellom tilbud, etterspørsel og pris, herunder prisenes indirekte miljøpåvirkning, innenfor ulike bransjer. Flertallet vurderte også ordlyden i § 2 første ledd bokstav b) siste strekpunkt, og

kommenterte at eksemplene som er gitt i forarbeidene peker i retning av at administrative tiltak og beslutninger er omfattet i den grad disse angår en sak av miljømessig betydning. For virksomheter kan det typisk dreie seg om utredninger som foretas i forbindelse med etablering av et nytt deponi, beregninger av vannføring i et vassdrag osv. Lest i sammenheng med forarbeidene fant flertallet heller ikke på dette punktet noen støtte for at lovgiver har overveid at priser og fortjeneste på varer kan utgjøre miljøinformasjon. Flertallet uttalte at prissetting er en sentral del av en bedrifts forretningsstrategi. Skulle man først inkludere informasjon om prissetting er det vanskelig å forestille seg hvilke strategiske beslutninger eller interne strategiske overveielser som ikke er omfattet av miljøinformasjonsbegrepet. Flertallet fant også grunn til å vektlegge at informasjon om fortjeneste og priser i mange tilfeller vil være underlagt taushetsplikt og kan nektes utlevert i medhold av mil. § 17 første ledd bokstav b.

I sak 2017/10 la nemndas flertall til grunn tidligere praksis om at opplysninger om priser er faktiske opplysninger som ikke i seg selv kan anses som miljøinformasjon, og kom til at opplysninger om hva som er fakturert for mottak av masser benyttet til bakkeplanering ikke kunne kreves utlevert etter § 16.

Nemnda mener samme innfallsvinkel må legges til grunn i foreliggende sak som i sakene over. Slik nemnda tolker forarbeidene, må informasjon om midler brukt til reklame og markedsføring også anses å ligge utenfor det som har vært lovgivers intensjon med miljøinformasjonsloven § 2. Eksemplene som er gitt i forarbeidene tyder på at lovgiver ved utformingen av mil. § 16 primært har siktet til opplysninger om faktorer som har en mer direkte påvirkning på miljøet, som f.eks. opplysninger som sier noe om plassering av reklame i det ytre miljø. Selv om indirekte virkninger til en viss grad også omfattes, går det en grense for hvor avledet disse eventuelle virkningene kan være for å omfattes av miljøinformasjonsbegrepet i loven.

I likhet med prissetting, er markedsføring en sentral del av en virksomhets forretningsstrategi. Skulle man først inkludere informasjon om midler brukt til reklame vil det være vanskelig å se for seg hvilke strategiske beslutninger eller interne strategiske overveielser som ikke er omfattet av miljøinformasjonsbegrepet.

Begrepet markedsføring har ingen entydig definisjon, men omfatter langt mer enn kun det som kan omtales som reklame. Reklame og markedsføring skjer gjennom flere kanaler, med forskjellige budskap og har flere ulike målsettinger. Det kan være knyttet til ett spesielt produkt, merkevarebygging eller omdømmebygging mer generelt. Det ville derfor også kunne by på utfordringer å skulle skille ut hvilke deler av markedsføringsbudsjettet som skulle omfattes av lovens begrep. Nemnda har vanskelig for å se at omfanget av midler som er brukt på reklame og markedsføring i seg selv sier noe om innholdet eller plasseringen av reklamen eller markedsføringen for øvrig. En vurdering av mulig påvirkning på miljøet av midler brukt til reklame og markedsføring ville fordre at nemnda skulle hatt inngående kjennskap til forholdet mellom midler brukt til reklame og markedsføring og den indirekte miljøpåvirkning dette eventuelt måtte ha for miljøet på grunn av f.eks. økt etterspørsel etter fossile energikilder i ulike markeder.

Som i prissettingssakene, mener nemnda videre at det også i foreliggende sak i tillegg må vektlegges at det vil være vanskelig å trekke en grense for *når* omfanget av midler vil utgjøre miljøinformasjon som kan kreves utlevert, jf. kravet om en ikke ubetydelig påvirkning. Nemnda vil også vektlegge at informasjon om midler brukt til reklame i mange tilfeller vil være underlagt taushetsplikt og kan nektes utlevert i medhold av mil. § 17 første ledd bokstav b.

Nemnda har forståelse for klagers argumentasjon om at virksomheten og profileringen til Equinor kan være av interesse for offentligheten. Hensynet til åpenhet om bruk av offentlige midler har

generelt hatt stor vekt i saker om innsyn etter offentleglova. At et forhold er av offentlig interesse er imidlertid ikke avgjørende for vurderingen av informasjonsplikt etter miljøinformasjonsloven. For at informasjonen kan kreves utlevert med hjemmel i miljøinformasjonsloven, må det som etterspørres dreie seg om "miljøinformasjon" i lovens forstand.

Basert på lovens ordlyd, formål og tidligere nemndspraksis er det nemndas konklusjon at informasjonen som etterspørres ikke kan anses som miljøinformasjon i henhold til miljøinformasjonsloven. Nemnda kan ikke se at dette stiller seg annerledes for det subsidiære kravet om midler brukt på *utendørs* reklame og markedsføring. Ettersom nemnda har kommet til at opplysningene som er krevd i saken ikke er omfattet etter miljøinformasjonsloven § 2, er det ikke nødvendig for nemnda å gå nærmere inn på de øvrige anførselene i saken.

Når opplysningene ikke er å anse som miljøinformasjon, har klager ikke krav på utlevering av informasjonen, jf. miljøinformasjonsloven § 16. Nemndas konklusjon blir at klagen ikke har ført fram.

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 møte i Klagenemnda 12. mars 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.

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.

20. mars 2019

Arne Oftedal

leder

Sigrid Andersen Cabot

nestleder

Elin Vestrum

Andreas Pihlstrøm