



VEDTAK I SAK 2014/13

Klager: Trond Martin Skjerpe
v/ advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA
Postboks 1150 Sentrum
5811 Bergen

Innklaget: Telenor ASA
Snarøyveien 30
1331 Fornebu

Saken gjelder

Krav om innsyn i opplysninger om Telenors planer for etablering av basestasjoner for mobil i Rogaland fylke fra kravet ble fremsatt og to år frem i tid, samt opplysninger om konsekvensutredninger foretatt i forbindelse med planene.

Saksgang

Trond Martin Skjerpe, representert ved advokat Lars Selmer Alsaker, henvendte seg i brev av 24. oktober 2014 til Telenor ASA og ba om å få utlevert «opplysning om alle basestasjoner/mobilsendere som Telenor ASA, dets datterselskaper eller andre selskap i konsernet eller foretak som handler på vegne av konsernet, planlegger å installere i Rogaland fylke innen en tidshorisonnt fra dags dato og 2 år frem i tid. Det bes også om at det gis opplysning om konsekvensutredninger foretatt i forbindelse med planlegging av basestasjoner/mobilsendere».

Telenor ASA avslo kravet i epost av 2. desember 2014. Telenor skriver i avslaget at de for det første ikke har full oversikt over planer om utbygging over en så lang tidshorisonnt, og for det andre at de mener informasjonen er konkurransesensitiv og at kravet derfor kan avses med hjemmel i mil. § 17 første ledd bokstav c.

I epost av 3. desember 2014 påklaget Trond Martin Skjerpe avslaget til Klagenemnda for miljøinformasjon. Sekretariatet oversendte klagen til Telenor i epost av 16. desember 2014 med frist for å gi tilsvaret til klagen. Telenor ga i epost av 15. januar 2015 tilsvaret til klagen. Klager kommenterte Telenors tilsvaret i epost av 11. februar 2015.

Klagers anførsler

Klager viser til at nemnda i tidligere vedtak (sak 2008/7 og 2009/4) har slått fast at informasjon om plassering av basestasjoner er å anse som miljøinformasjon i henhold til miljøinformasjonsloven (mil.) § 2, og at dette også må legges til grunn når det gjelder planer for etablering av basestasjoner.

Klager bestrider at informasjon om planlagte basestasjoner for mobil er konkurransesensitiv informasjon. Klager skriver om dette at «dersom Telenor ikke bygger ut en basestasjon i samsvar med egne planer, vil opplysningene om planene ikke ha hatt konkurransemessig betydning», og at dersom Telenor bygger ut en basestasjon vil dette straks etter etablering være allment kjent blant annet gjennom nettsiden www.finnsenderen.no, slik at selskapets konkurrenter da uansett vil kunne innrette sin egen virksomhet etter dette. Klager anfører videre at Telenors konkurrenter også vil kunne få krav om innsyn i de samme opplysningene, og at de selskapene dermed «vil være i samme båt og konkurransesituasjonen påvirkes ikke».

Klager anfører videre at det må vektlegges i saken at rett til informasjon om tiltak som kan påvirke miljø og helse må kunne gjøres gjeldende allerede på planstadiet dersom miljøinformasjonsloven skal kunne virke etter sitt formål. Klager viser dessuten til at det fremgår av Folkehelseinstituttets rapport 2012:3 om elektromagnetisk stråling at myndighetene bør vurdere rutiner for å inkludere planlagte nyinstallasjoner i oversikten på www.finnsenderen.no, slik at informasjonen blir tilgjengelig for berørte parter i en utbygging.

Dersom nemnda skulle mene at innsyn i planer i et to-års perspektiv skulle være for vidtgående, ber klager om at nemnda tar stilling til planer om basestasjoner i et tidsperspektiv på et år og et halvt år, og skriver at «det sier seg selv at jo nærmere en kommer tidspunktet for utplassering av en basestasjon, jo mindre konkurransemessig betydning vil informasjonen ha».

Når det gjelder hva som skal anses som et «planlagt tiltak», uttaler klager at det må ha vært drøftet i teleselskapet med en viss konkretiseringsgrad for at en skal kunne tale om et planlagt tiltak.

Innklagdes anførsler

Telenor anfører at dekningsposisjon er et veldig viktig konkurranseparameter for selskapet, slik at informasjon om planlagte utbyggingstiltak derfor anses av Telenor for å være svært konkurransesensitivt og at frigivelse av slik informasjon til konkurrenter vil bidra til å svekke Telenors konkurransekraft på utbyggingsområdet vesentlig.

Når det gjelder klagers anførsel om at opplysningene ikke vil være av konkurransemessig betydning dersom Telenor ikke bygger ut i samsvar med planene, anfører Telenor at det vil bero på årsakene til hvorfor planen ikke ble gjennomført, ettersom området i noen tilfeller fortsatt kan være aktuelt for utbygging ved en senere anledning. Telenor påpeker videre at det ligger utenfor tvistetemaet i saken at allmenheten kan få tilgang til opplysninger om basestasjoner som allerede er etablert, og at det vil være av stor betydning for konkurransesituasjonen om planlagte sendere blir offentliggjort på forhånd.

Telenor anfører videre at den etterspurte informasjonen må anses å være konkurransesensitiv for alle operatører, og at dette ikke kan «danne grunnlag for å sette til side det generelle prinsippet om beskyttelse av konkurransesensitiv informasjon som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 17 (1) c)».

Videre uttaler Telenor at anvendelse av miljøinformasjonslovens unntaksbestemmelser må anses å ligge innenfor rammene av lovens formål og avveininger av kryssende hensyn, og uttaler at det p.t. ikke er dokumentert negative helsemessige konsekvenser ved mobilstråling.

Når det gjelder tidsperspektivet, bemerker Telenor at selskapet i praksis bare har betydelige volumer av konkrete planer 1 år frem i tid, og at planer for 1 år i et konkurransemessig perspektiv i praksis er like problematisk for selskapet som planer for 2 år frem i tid.

Til slutt anfører klager at det må en sterkere konkretiseringsgrad til enn «interne drøftelser» for at noe skal kunne anses som et planlagt tiltak.

Nemndas vurdering

Er informasjonen klager krever «miljøinformasjon» om forhold ved Telenors virksomhet «som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet», jf. mil. § 16 første ledd?

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. Klagenemnda har i sak 2008/7 og 2009/04 behandlet forespørsler om utlevering av informasjon om geografisk plassering av etablerte basestasjoner og eventuelle konsekvensvurderinger i forbindelse med plasseringen. Flertallet konkluderte med at denne informasjonen måtte anses som miljøinformasjon om forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Nemnda bemerker at begrepet «miljøinformasjon» omfatter faktiske opplysninger og vurderinger om planlagte tiltak eller aktiviteter i miljøet, på lik linje med iverksatte tiltak eller aktiviteter, så fremt disse påvirker eller kan påvirke miljøet, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b. Utover dette finner nemnda ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om informasjonen som klager krever er utleveringspliktig etter mil. § 16 første ledd.

Kan kravet om innsyn i planer for etablering av basestasjoner avslås etter mil. § 17 første ledd bokstav c?

Telenor anfører at kravet om innsyn i informasjon om selskapets planer for etablering av basestasjoner for mobil kan avvises med hjemmel i mil. § 17 første ledd bokstav c. Det følger av denne bestemmelsen at et krav om miljøinformasjon kan avslås dersom «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».

Ordlyden er den samme som i forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2, og mil. § 17 første ledd bokstav c er ifølge forarbeidene ment å ha samme anvendelsesområde som forvaltningslovens bestemmelse, jf. Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) s. 249.

At noe er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde innebærer ifølge Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) s. 162 at «offentlighet omkring opplysningene må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.» Klagenemnda har i tidligere praksis lagt til grunn at en påstand om å avslå et krav om miljøinformasjon med hjemmel i mil. § 17 første ledd bokstav c må være grunnlagt, og at behovet må være godtgjort av den som krever hemmelighold, jf. blant annet nemndas vedtak i sak nr. 2004/18, 2005/10, 2007/11 og 2013/1. Dette følger også av Rt. 2010 s. 385 (Løvenskiold-dommen).

Virksomhetens behov for å kunne hemmeligholde bestemte opplysninger skal veies opp mot allmennhetens interesse i opplysningene. Dette fremgår direkte av forarbeidene til miljøinformasjonsloven, hvor det heter:

«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», jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 162 (punkt 14.11.5.3).

At det må foretas en avveining påpekes også i veilederen til offentleglova, fra Justis- og politidepartementet. Her heter det i punkt 6.2.4 på s. 86:

«Opplysningar som kan skade konkurranseevna til verksemda på andre måtar enn ved at andre brukar opplysningane i deira eiga verksemd, kan etter omstenda óg vere underlagde teieplikt. Det skal likevel ein del til for at ein vil seie at det gjeld teieplikt for slike opplysningar. Utgangspunktet vil vere at det ikkje gjer det. I desse tilfella må ein gjere ei konkret vurdering av i kva grad omsyna bak teieplikta gjer seg gjeldande, og behovet for hemmeleghald må vegast opp mot den offentlege interessa som er knytt til opplysningane.»

I sak 2009/4 kom nemndas flertall til at en oversikt over geografisk plassering av allerede eksisterende basestasjoner ikke kunne unntas fra informasjonsplikt i medhold av § 17 bokstav c. Flertallet uttaler om dette blant annet at:

«Flertallet i nemnda bemerker at en oversikt over alle mastenes plassering vil kunne gjøre at konkurrenter vil kunne følge med på hvor man bygger eller fjerner master. Slik aktivitet sier noe om en operatørs satsingsområde (infrastrukturarkitektur). Det er imidlertid ikke opplyst hvor sentral slik kunnskap er i konkurransen. Nemndas flertall kan ikke se at det er dokumentert at offentliggjøring vil påføre selskapene så store konkurransemessige ulemper at det kan gjøres unntak fra informasjonsplikten på dette grunnlaget.

Dessuten må det kunne legges til grunn at informasjonen i hovedsak allerede er tilgjengelig. NetCom har selv opplyst at man allerede i dag kan få kunnskap om enkeltmasters plassering ved henvendelse til selskapet. Informasjon om den enkelte mastens plassering er da ikke hemmelig. Det er bare den samlede oversikten som ønskes holdt hemmelig. Dette taler for at opplysningene etter sin art ikke er å anse som hemmelige og at de da heller ikke kan anses som forretningssensitiv informasjon, jf. § 17 første ledd bokstav c).»

Mindretallet kom til motsatt konklusjon, og begrunner sin vurdering som følger:

«NetCom har med styrke argumentert for at opplysningene er taushetsbelagte, og mindretallet vil bemerke at det bør utvises en viss varsomhet med å overprøve en virksomhets klare oppfatning om hvilke forhold som er konkurransesensitive, tatt i betraktning at brudd på taushetsplikten er straffesanksjonert. Når ulike nettilbyderne konkurrerer mot hverandre, vil en oversikt over operatørens infrastrukturarkitektur eller ”produksjonsmetode” være konkurransesensitiv informasjon. Etter mindretallets syn kan en samlet oversikt over basestasjonene avdekke hva som er NetComs fremtidige satsingsområder, med den virkning at konkurrentene kan innrette sin konkurrerende virksomhet ut fra dette på et tidligere stadium enn de ellers kunne.»

Mindretallet la i tillegg vekt på at Post- og Teletilsynet og Samferdselsdepartementet hadde avslått innsynsbegjæringer om tilsvarende informasjon med den begrunnelse at informasjonen som har vært etterspurt er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 først ledd nr. 2 og offentleglova § 13.

I den foreliggende saken er spørsmålet om *planer* for etablering av basestasjoner kan unntas fra innsyn etter mil. § 17 første ledd bokstav c. Telenor anfører at «dekning og kapasitet er Telenors viktigste konkurransefordeler, og en offentliggjøring av utbyggingsplaner vil sette Telenors konkurrenter i stand til å komme med målrettede satsninger for å redusere disse effektene» Det vil derfor ifølge Telenor bidra til å svekke selskapets konkurransekraft på utbyggingsområdet vesentlig dersom konkurrenter skulle få tak i denne informasjonen.

Nemnda mener det er utvilsomt at dekning i stor grad påvirker konkurranseevnen til mobilselskaper. Utbygging av nye basestasjoner i et område vil medføre bedre og raskere mobildekning for selskapets kunder. Selv om plasseringen av allerede etablerte basestasjoner er offentlig tilgjengelig på www.finnsenderen.no, vil det å gå ut med planer for etablering av nye basestasjoner etter nemndas vurdering kunne svekke selskapets konkurransesituasjon ved at andre mobilselskaper på bakgrunn av denne informasjonen kan velge å øke sin utbygging i samme område og dermed tilby samme dekning til kundene. Nemnda mener det dermed framstår som sannsynlig at det kan skade Telenors konkurranseposisjon dersom konkurrenter får innsyn i deres planer for etablering av nye basestasjoner.

I sak 2009/4 mente flertallet som vist at det ikke var tilstrekkelig godtgjort av Netcom at informasjon om plassering av allerede etablerte basestasjoner ville påføre selskapet konkurransemessige ulemper, og la vekt på at informasjonen i all hovedsak allerede var tilgjengelig. Informasjon om utbyggings*planer* er etter det nemnda har kjennskap til ikke offentlig tilgjengelig, og selskapets argumentasjon om konkurransesensitivitet synes å være godtgjort.

Nemnda mener klagers argument om at Telenors konkurrenter også kan få krav om innsyn i den samme informasjonen, ikke kan tillegges vekt. At konkurrerende virksomheter kan få tilsvarende innsynskrav medfører ikke at informasjonen ikke kan anses for å være konkurransesensitiv for Telenor, og informasjonen kan like fullt være konkurransesensitiv også for Telenors konkurrenter.

Når det gjelder allmenhetens interesse av opplysningene, finner nemnda grunn til å vektlegge at fagmyndighetene på feltet på bakgrunn av forskning har konkludert med at det ikke finnes holdepunkter for at eksponering fra basestasjoner forårsaker negative helseeffekter, så lenge anbefalte grenseverdier ikke overskrides.¹ På nettsidene til Statens strålevern står det blant annet følgende om helserisiko i forbindelse med stråling fra basestasjoner:

«Slik antenner normalt er montert, vil det være svært lave nivåer på radiobølgene der vanlig ferdsel forekommer. Strålevernet har i samarbeid med de andre nordiske landenes strålevernsmyndigheter vurdert om basestasjoner innebærer noen helserisiko. Konklusjonen er at det per i dag ikke finnes vitenskapelige holdepunkter for at eksponering fra basestasjoner forårsaker negative helseeffekter, så lenge anbefalte grenseverdier fra den internasjonale strålevernkommissjonen for ikke-ioniserende

¹ Se blant annet rapport 2012/3 fra Folkehelseinstituttet:
http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=239&trg=Content_6496&Main_6157=6263:0:25,6659&MainContent_6263=6496:0:25,6662&Content_6496=6178:100579:25,6662:0:6562:6:::0:0

stråling, ICNIRP*, ikke overskrides. Vurderingen er basert på kvalitetssikret forskning på mulige helseeffekter av slik eksponering.

Statens strålevern og Post- og teletilsynet har utført mange målinger, og nivåene er normalt under en tusendel av eksponeringsgrenser anbefalt av ICNIRP*.²

På samme nettside under overskriften «er det farlig å oppholde seg nær en antenne?» står det:

«Oppholder man seg nærmere enn 10 meter rett foran en antenne i samme høyde kan grenseverdien overskrides. Antennene er stort sett plassert på steder vanlige folk ikke har adgang, på tak, i master eller på husfasader, det gjør at det sjelden er anledning til å befinne seg på områder hvor verdiene kan bli for høye.»³

Allment aksepterte vitenskapelige vurderinger tilsier altså at stråling fra basestasjoner ikke utgjør en helserisiko så lenge anbefalte grenseverdier overholdes.

Et av formålene med miljøinformasjonsloven er at å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Nemnda mener imidlertid ut fra en totalvurdering at det her ikke er sterke nok allmenne hensyn som taler for at opplysningene likevel bør utleveres på tross av at det er av konkurransemessig betydning for Telenor å hemmeligholde opplysningene. Fagmyndighetenes konklusjon på bakgrunn av både nasjonal og internasjonal forskning er at det ikke finnes vitenskapelige holdepunkter for å anta at eksponering fra basestasjoner utgjør en helserisiko, og på grunn av basestasjonenes oppføringsmåte vil mennesker svært sjelden kunne oppholde seg i slik nærhet til en basestasjon at grenseverdiene for stråling overskrides. Samtidig mener nemnda det er utvilsomt at dekning i stor grad påvirker konkurransevnen til mobilsekskaper, og at det dermed kan skade Telenors konkurranseposisjon dersom Telenor blir pålagt å utlevere denne informasjonen.

Klager har bedt nemnda om å også ta stilling til utbyggingsplaner i et tidsperspektiv på ett år og et halvt år. Telenor har til dette opplyst at de i praksis bare har konkrete planer et år frem i tid, og at et år derfor i et konkurransemessig perspektiv er like problematisk som planer for to år fram i tid. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke se at vurderingen stiller seg annerledes for utlevering av planer for etablering av nye basestasjoner i et tidsperspektiv på henholdsvis et år og et halvt år frem i tid.

Klagenemnda for miljøinformasjon har etter dette kommet fram til at opplysningene kan unntas fra innsyn med hjemmel i mil. § 17 første ledd bokstav c, slik forespørselen kan avslås. Nemnda trenger på denne bakgrunn heller ikke ta stilling til hva som skal anses som et «planlagt tiltak.»

² Se Statens stråleverns nettsider; <http://www.nrpa.no/temaartikler/91126/basestasjoner> *) International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection. Kommisjonen er formelt anerkjent av Verdens Helseorganisasjon (WHO) som en uavhengig organisasjon for ikke-ioniserende stråling og deres anbefalinger ligger til grunn for norsk forvaltning

³ <http://www.nrpa.no/temaartikler/91126/basestasjoner>

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 26. mars 2015 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. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 5. mai 2015

Hans Petter Graver

Andreas Pihlstrøm

Ina Lindahl Nyrud

Cecilie Skarning

Espen Heggedal

Torgrim Fjellstad

Karl Kristensen