

Klagenemnda for miljøinformasjon



Vedtak i sak 2009/04 – NRK Brennpunkt – NetCom

Klager: NRK Brennpunkt
v/ Espen Andersen
FG 22, 0340 OSLO

Innklaget: NetCom
v/advokat Espen Tøndel v/advokatfullmektig Torstein Losnedahl
Simonsen advokatfirma DA
C.J. Hambros plass 2
0164 OSLO

Tema for saken

NRK Brennpunkt har krevd informasjon om posisjoner og stedsnavn på NetComs mobilbasestasjoner i GSM-nettet.

Saksgangen

I e-post 24.06.09 krevde NRK at NetCom utleverte liste med posisjoner og stedsnavn over NetComs basestasjoner i GSM-nettet. Kravet var begrunnet med at nemnda i sak 2008/07 hadde pålagt Telenor å utlevere tilsvarende informasjon. I brev av 03.07.09 avslo NetCom kravet.

NRK klagde saken inn for nemnda 03.07.09. Nemnda satte frist for tilsvaret til klagen til 12.08.09. Advokat Espen Tøndel v/advokatfullmektig Torstein Losnedahl sendte på vegne av NetCom tilsvaret innen fristen. NRK Brennpunkt fikk frist til 31.08.09 med å kommentere tilsvaret. I e-post 09.09.09 ga NetCom en sluttkommentar.

Klagers anførsler

NRK har krav på å få utlevert informasjon over NetComs basestasjoner. Nemnda kom til en slik konklusjon i Telenor-saken og det samme må gjelde for NetCom.

Det er ikke tilstrekkelig å få vite hvor den nærmeste stasjonen er eller å få vite om en gitt mast/stasjon tilhører NetCom. Publikum er svært opptatt av spørsmålet om stråling fra mastene og deres plassering, og engasjementet er betydelig. NRK ønsker å få vite hvor

mastene står slik at de kan formidle dette til publikum. Dette er bare mulig ved en fullstendig oversikt.

Et hemmelighold vil være urimelig sett i forhold til allmennhetens informasjonsbehov.

Innklagedes anførsler

Informasjonen er å anse som forretningshemmeligheter, jf miljøinformasjonsloven (mil.) § 17 første ledd bokstav c). Når nettilbyderne konkurrerer mot hverandre, vil innsyn fra andre i en operatørs infrastrukturarkitektur eller ”produksjonsmetode” kunne skade operatørens virksomhet fordi andre får informasjon om hvor det bygges. Dessuten er det av hensyn til prisregulering behov for hemmelighold. For å kunne beregne kostnadene er myndighetene avhengig av antallet basestasjoner og plasseringer fra den enkelte mobiloperatør. Den enkelte operatørs innsyn er begrenset til egen tilbyderspesifikke modell. Innsyn i hvilken utbygging som er lagt til grunn for andre mobiloperatører i prisreguleringen, har blitt avslått av myndighetene.

Både Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet har avslått innsynsbegjæringer for tilsvarende informasjon med den begrunnelse at informasjonen som har vært etterspurt er å anse som forretningshemmelig, jf forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2 og offentleglova § 13. Det forhold at forvaltningen har vurdert informasjonen til å være konkurransesensitiv og at opplysningene er å anse som forretningshemmeligheter, må få stor vekt i nemndas vurdering etter mil. § 17.

Uansett må kravet avslås fordi informasjonen allerede er tilgjengelig, jf mil. § 18 annet ledd. Publikum kan få opplyst hvor nærmeste basestasjon ligger og om basestasjon X tilhører NetCom. Dette samsvarer med ordningen som svenske og engelske myndigheter har formalisert og etablert. Selv om en samlet oversikt ikke er tilgjengelig, har publikum derfor tilgang til de etterspurte opplysningene. I tillegg forventes det at Post- og teletilsynet snarlig vil opprette en database over basestasjoner.

Dessuten er ikke informasjonen et ”forhold ved virksomheten (...) som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet”, jf mil. § 9 jf § 16. Strålingen fra mastene ligger under anbefalte grenseverdier. Statens strålevern har konkludert med at det ikke foreligger helserisiko. Det er også en feilslutning at et stort antall basestasjoner nødvendigvis er forbundet med høy grad av eksponering. Utgangsstrålingen fra mobiltelefonen vil minke dersom basetettheten øker.

Kravet er dessuten for generelt formulert, jf mil. § 16 tredje ledd og utgivelse av informasjonen ville være åpenbart urimelig, jf § 17 første ledd bokstav b).

Nemndas vurdering

Skal kravet avvises, jf mil. § 16 tredje ledd?

NetCom har anført at informasjonskravet er for generelt formulert og skal avvises, jf. mil. § 16 tredje ledd. Nemnda påpeker at begrunnelsen for regelen var å gi nemnda en avvisningshemmelighet for de klagen som var formulert så vagt eller vidt at kravet ikke greit kunne forstås og tas under behandling som klagesak. I denne saken har klager krevd utlevert en samlet liste over mobilbasestasjoner. Nemnda har ikke vært i tvil om hva kravet gjelder og finner at kravet er tilstrekkelig klart og konkret. Kravet avvises ikke.

Gjelder kravet miljøinformasjon, jf mil. § 2?

Spørsmålet er om informasjon om basestasjonenes geografiske plassering er å anse som miljøinformasjon etter mil. § 2. Klagenemnda kom i sak 2008/07 til at dette var å anse som miljøinformasjon. Nemnda uttalte i saken at:

Etter klagenemndas oppfatning faller kravet innenfor miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav b. Klagerens pretensjon er at menneskers helse kan bli påvirket av strålingen fra basestasjonene. Klagenemnda legger til grunn at basestasjonene er "faktorer" som "påvirker eller kan påvirke miljøet". Nemnda viser til bokstav b både andre og tredje strekpunkt, dvs. at basestasjonene synes å falle inn under både "produktens egenskaper" og "forhold ved drift av virksomhet".

Nemnda slår fast at kravet fra NRK også i denne saken gjelder miljøinformasjon, jf mil. § 2.

Foreligger kunnskaps- og utleveringsplikt, jf. mil. § 16 jf. § 9?

NetCom har anført at det ikke er vitenskapelige holdepunkter for noen helserisiko ved stråling og har vist til at Statens strålevern har utført målinger som viser at strålingen ligger betydelig under de anbefalte grenseverdiene. Dette må få til følge at det ikke foreligger en "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" etter mil. § 9. NetCom viste til at Stålevernet i Stråleverninfo 11/09 skriver at:

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

Nemnda vurderte spørsmålet i Telenor-saken og delte seg i et flertall og et mindretall. Mindretallet mente at det ikke var grunnlag for å konkludere med at terskelen etter mil. § 9 var overtrådt og viste i særlig grad til at det ikke kan være kunnskapsplikt om dette når det etter en faglig vurdering må legges til grunn at helse- og miljørisikoen er nærmest ubetydelig.

Flertallet kom til at informasjon om mobilmastenes plassering er opplysninger om forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf mil. § 9. Sentralt i flertallets vurdering stod at, selv om Statens strålevern ikke per i dag har dokumentasjon på at det foreligger helserisiko ved stråling, medfører den usikkerheten som foreligger og publikums interesse og uro i tilknytning til strålingen fra mastene, at vilkåret om "ikke ubetydelig påvirkning" jf mil. § 9 må anses oppfylt.

Nemnda skrev blant annet:

Ved vurderingen av helserisiko og miljøpåvirkning må Klagenemnda for miljøinformasjon basere seg på allment aksepterte vitenskapelige vurderinger, og ta utgangspunkt i det som følger av vurderingene fra de offisielle fagetatene på området.(...)

Det forhold at det er utplassert mobilmaster i et slikt omfang som i dag, er relativt nytt. Selv om faglige vurderinger klart tyder på at det ikke er helserisiko forbundet med mastene, vil det alltid være noe usikkerhet knyttet til dette fram til man har mer

erfaring og kunnskap. Spørsmålet engasjerer mange mennesker deriblant personer som, berettiget eller uberettiget, er engstelige for en eventuell stråling fra mastene. På bakgrunn av lovens formål, som blant annet er å gjøre det lettere for den enkelte å beskytte seg mot helse- og miljøskade, og å kunne påvirke i miljøspørsmål, har flertallet i nemnda etter en samlet vurdering kommet til at Telenor har plikt til å utlevere informasjonen.

Situasjonen er i dag den samme - det er ifølge Statens strålevern heller ikke i dag vitenskapelig grunnlag for å hevde at strålingen representerer noen helse- eller miljørisiko, jf Stråleverninfo 11/09. Det synes også fortsatt å være stor interesse blant folk knyttet til dette temaet.

Også i denne saken har nemnda delt seg i et flertall og et mindretall.

Nemndas flertall (Noer, Bodahl-Johansen og Nafstad Brynnildsen) finner ikke grunnlag for å konkludere annerledes i denne saken enn i Telenor-saken. Det vises til ovennevnte vurdering og til de øvrige momenter som nemnda trakk fram ved vurderingen i Telenor-saken.

NetCom har videre anført at det ikke er riktig at et stort antall basestasjoner nødvendigvis fører til mer stråling enn om det hadde vært færre master. Jo kortere avstand det er mellom en mobiltelefon og en mobilmast, jo mindre stråling er det fra mobiltelefonen. Flere master vil dermed føre til mindre stråling fra mobiltelefoner. Slik nemndas flertall ser det, kan det ikke legges avgjørende vekt på dette. Selv om strålingen fra den enkelte mobiltelefonen kan variere avhengig av avstanden mellom mobilen og nærmeste mast, vil dette ikke føre til at behovet for kunnskap om mobilmastenes plassering reduseres eller bortfaller. NetCom kan derfor ikke høres med dette.

Nemndas flertall konkluderer etter dette med at vilkårene etter mil. §§ 9 og 16 er oppfylt. For øvrig peker flertallet på at selve den fysiske utplasseringen av mobilmaster rundt om i landet uansett i mange tilfelle trolig ville måtte anses som et forhold som kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet på grunn av de inngrep som dette forårsaker.

Nemndas mindretall (Pihlstrøm og Skarning) er av den oppfatning at det ikke foreligger informasjonsplikt etter mil. § 9 jf § 16. Stråling fra mastene ligger tusen ganger under anbefalte grenseverdier, og fagmyndigheten på området - Statens strålevern - har konkludert med at det ikke foreligger helse- eller miljørisiko som gir grunnlag for spesifikk regulering.

Mindretallet finner også støtte for sitt syn i forarbeidene til miljøinformasjonsloven, hvor det vises til at det normalt vil være sammenfall mellom grensen for konsesjonsplikt etter forurensningsloven § 8 tredje ledd og informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven § 16 jf § 9. Slik mindretallet ser det, trekker uttalelsene i forarbeidene i retning av at det ikke vil være informasjonsplikt om stråling fra mobilbasestasjoner når denne anses for å være svært lav eller nærmest ubetydelig. Selv om strålingsfare ikke er regulert i forurensningslovens bestemmelser om konsesjonsplikt, gir uttalelsen i forarbeidene veiledning i spørsmålet om hvor terskelen for informasjonsplikt ligger. Mindretallet konkluderer på denne bakgrunn med at det ikke foreligger informasjonsplikt etter miljøinformasjonsloven § 16 jf § 9.

Er informasjonen allerede tilgjengelig?

Det er anført fra NetComs side at informasjonen som etterspørres allerede er tilgjengelig, jf mil. § 18 annet ledd. NetCom har opplyst at publikum ved en konkret henvendelse kan få

opplyst hvor nærmeste basestasjon ligger og at man kan få opplyst om basestasjon X tilhører NetCom.

Flertallet i nemnda kan ikke se at dette er det samme som en samlet oversikt over alle stasjonene. NRK har vist til at det nettopp er en samlet oversikt som er interessant å formidle. Flertallet finner at en samlet oversikt over alle NetComs basestasjoner er noe annet og mer enn en mulighet for å be om opplysning om enkeltmaster. En samlet oversikt er da ikke allerede tilgjengelig.

Det har ikke vært nødvendig for mindretallet å kommentere dette.

Er informasjonen konkurransesensitiv?

NetCom har anført at informasjonen angår ”fremgangsmåter” eller ”forretningsforhold” som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Det følger av mil. § 17 første ledd bokstav c) at innsynskravet 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.

Forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 116 (2001-2002), gir lite veiledning til den konkrete vurderingen. I kommentarene til mil. § 17 første ledd bokstav c) framgår det at:

Bestemmelsen har samme anvendelsesområde som forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 om forvaltningens taushetsplikt for forretningshemmeligheter.

For øvrig er det henvist til kommentarene til mil. § 11 som gjelder offentlig organ og som lyder:

Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova.

I kommentarene til mil. § 11 i Ot.prp 116 (2001-2002) side 160 fremgår det at:

Det stilles her krav både til opplysningenes art (drifts- eller forretningsforhold) og den eventuelle virkningen av at opplysningene gis ut (konkurransemessig betydning). En rekke forskjellige opplysninger vil regnes som drifts- eller forretningsforhold. Den sentrale begrensningen i taushetsplikten ligger i at det må ha «konkurransemessig betydning» for virksomheten at opplysningene hemmeligholdes. Dette innebærer at offentlighet omkring opplysningene må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.

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 mil. § 17 første ledd bokstav c).

Det er videre et poeng at den eventuelle konkurransemessige effekten blir svekket jo flere operatører som offentliggjør beliggenheten for sine basestasjoner.

Nemndas flertall er enig med NetCom i at fortolkningen av forvaltningsloven § 13 og offentleglova § 13 er relevant for fortolkningen av mil. § 9. Andre forvaltningsorganers vurdering av om dette er forretningssensitiv informasjon må imidlertid vurderes konkret. Det er her ikke tale om lang og fast forvaltningspraksis. Det må også tillegges vekt at miljøinformasjonsloven har et noe annet formål enn både offentlegloven og forvaltningsloven. Miljøinformasjonsloven regulerer innsynskrav og utleveringsplikt mellom borgere, mens det etter de to andre lovene er tale om et trekantforhold. Kravet om innsyn rettes mot det offentlige og gjelder innsyn i opplysninger som andre borgere har vært pålagt å avgi til forvaltningen, av andre grunner enn hensynet til åpenhet om miljøspørsmål. Uansett er dette kun et moment i den samlede vurdering.

Etter en konkret vurdering har nemndas flertall kommet til at unntaket i mil. § 17 første ledd bokstav c) ikke får anvendelse.

Mindretallet legger til grunn at den samlede informasjonen om basestasjonenes lokalisering er underlagt taushetsplikt, jf mil. § 17 første ledd bokstav c). 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 vikning at konkurrentene kan innrette sin konkurrerende virksomhet ut fra dette på et tidligere stadium enn de ellers kunne.

Mindretallet legger i vurderingen også vekt på at Post- og Teletilsynet og Samferdselsdepartementet har avslått innsynsbegjæringer om tilsvarende informasjon med den begrunnelse at informasjonen som har vært etterspurt er underlagt taushetsplikt, jf forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2 og offentleglova § 13. Slik mindretallet ser det, er borgernes interesser for øvrig godt ivarettatt ved at Netcom på oppfordring gir informasjon om lokalisering av enkeltmaster.

Er kravet åpenbart urimelig?

NetCom mener også at utgivelse av informasjonen ville være åpenbart urimelig, jf § 17 første ledd bokstav b). Bestemmelsen hjemler avslag på informasjonskrav i de åpenbart urimelige tilfellene.

Nemnda har konkludert med at informasjonen ikke kan anses som forretningssensitiv i relasjon til miljøinformasjonsloven, jf den forutgående drøftelsen om dette. Nemnda kan heller ikke se at det er andre grunner som skulle gjøre det åpenbart urimelig å pålegge innklagede å utlevere informasjonen. Klager er gitt medhold i at kravet var berettiget, informasjonen finnes og det bør ikke være verken kostnadskrevende eller vanskelig å gi den ut. Nemndas flertall konkluderer derfor med at kravet ikke er åpenbart urimelig.

Det har ikke vært nødvendig for mindretallet å kommentere dette.

Vedtak

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

NetCom skal innen tretti dager fra vedtaket er mottatt utlevere til NRK Brennpunkt en samlet oversikt over NetComs mobilbasestasjoners geografiske plassering.

Vedtaket er endelig og partene kan ikke klage.

Vedtaket er særlig tvangsgrunnlag etter lov 26. juni 1992 nr 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelse) kapittel 13, jf. mil. § 19 sjettede ledd. Tvist om rett til miljøinformasjon kan bringes inn for domstolene med klager og innklaget som parter.

Oslo, 21. desember 2009

Ragnhild Noer
Leder

Gunnar Bodahl-Johansen

Andreas Pihlstrøm

Mette Nafstad Brynnildsen

Cecilie R-F Skarning