



NEMNDSVEDTAK I SAK 2012/1

Klager: Kommunal Rapport
Haakon VII's gate 9
0161 Oslo

Innklaget: Sporveis-Annonnene AS
Postboks 2857 Tøyen
N-0608 Oslo

Saken gjelder:

Krav om innsyn i:

1. kontraktbetingelsene i avtale inngått 23. mars 2004 mellom Sporveis-Annonnene AS og JCDecaux AS om drift og videreutvikling av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo
2. kontraktbetingelsene i avtale inngått 1. april 1998 mellom Sporveis-annonnene AS og Mediamax AS om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo og anbudene som kom inn i den forutgående anbudskonkurransen
3. referater fra samtlige styremøter i Sporveis-Annonnene AS i perioden 1997–2012

Bakgrunn:

Sporveis-Annonnene AS (heretter Sporveis-Annonnene) er et heleid datterselskap av Kollektivtransportproduksjon AS (heretter KTP), der Oslo kommune eier alle aksjene. Sporveis-Annonnene forvalter trafikkreklamerettighetene i kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Trafikkreklamerettighetene og inntektene fra denne virksomheten tilhører Ruter AS (heretter Ruter). Sporveis-Annonnens resultat skal fremkomme ved en plassavgift som stilles til disposisjon for Ruter. På denne måten bidrar inntektene fra trafikkreklameaktivitetene til styrking av det økonomiske grunnlaget for kollektivtilbudet.

Grunnlaget for Sporveis-Annonnens virksomhet er en avtale mellom Ruter og KTP. En avtale mellom Sporveis-Annonnene og Ruter gir Ruter rett til å utferdige retningslinjer for estetikk i plassering, utforming og vedlikehold av reklamebærere.

Sporveis-Annonnene har siden 1990-tallet vært et rent administrasjonsselskap som setter driften av reklamevirksomheten ut til andre foretak etter anbudslignende konkurranser. I 1996 avholdt Sporveis-Annonnene en slik konkurranse. Mediamax Norge AS (heretter Mediamax) vant konkurransen og inngikk 1. april 1998 avtale med Sporveis-Annonnene om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo. Avtalen ga Medimax enerett til å selge reklameplass på busser (med unntak av tidligere SL busser i Akershus), trikker, T-banetrokker

og T-banestasjoner, samt eiendommer eiet av KTP, herunder flere trikkeholdeplasser i Oslo. Avtalen hadde en varighet på ti år, med mulighet for fem års forlengelse etter reforhandlinger.

I 2001 ble Mediamax kjøpt opp av JCDecaux Norge AS (heretter JCDecaux), som dermed tok over avtalen med Sporveis-Annonnene. Etter reforhandlinger inngikk Sporveis-Annonnene og JCDecaux 23. mars 2004 en ny avtale om drift og videreutvikling av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo. Denne avtalen gir JCDecaux enerett til å selge reklameplass på materiell og eiendommer som var omfattet av den tidligere avtalen mellom Mediamax og Sporveis-Annonnene (se over). Avtalen innebærer at JCDecaux står for utvikling av reklameporteføljen, salg av reklameplassene, kundeservice, løpende vedlikehold og utskifting av reklamebærere. Avtalen løper ut 31. desember i år, og Sporveis-Annonnene tegnet i sommer avtale med ny leverandør.

Saksgang:

Kommunal Rapport v/Vegard Venli fremsatte i e-post av 4. april 2012 krav om innsyn i; 1) kontraktsbetingelsene i avtalen fra 2004 mellom Sporveis-Annonnene og JCDecaux, 2) kontraktsbetingelsene i avtalen fra 1998 mellom Sporveis-Annonnene og Mediamax Norge AS samt anbudene som kom inn i den forutgående konkurransen om kontrakt med Sporveis-Annonnene om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo 3) retningslinjer for estetikk i plassering, utforming og vedlikehold av reklamebærere, og 4) referat fra samtlige styremøter i Sporveis-Annonnene AS fra 1997–2012. Som grunnlag for kravet henviste Kommunal Rapport til miljøinformasjonsloven (mil.). I brev av 23. april 2012 avslo Sporveis-Annonnene å gi innsyn i dokumentene. Kommunal Rapport har senere fått innsyn i retningslinjene for estetikk i plassering, utforming og vedlikehold av reklamebærere. Dette kravet er derfor ikke lenger aktuelt.

Kommunal Rapport klagde saken inn for Fylkesmannen i Oslo og Akershus i e-post 27. april 2012. Fylkesmannen oversendte klagen til Sporveis-Annonnene ved brev 3. mai 2012. Fylkesmannen ga uttrykk for at de ikke kunne se at Fylkesmannen er rett klageinstans i denne saken. Fylkesmannen viste til at Sporveis-Annonnene ikke er et forvaltningsorgan som faller inn under mil. § 5 første ledd bokstav a. Fylkesmannen tok ikke stilling til om Sporveis-Annonnene kunne falle inn under mil. § 5 første ledd bokstav b eller c fordi Fylkesmannen uansett ikke er rette klageinstans for organer som faller inn under disse bestemmelsene, jf. mil. § 15 annet ledd.

Kommunal Rapport (klager) klagde saken inn for klagenemnda ved e-post 4. mai 2012.

Etter anmodning fra sekretariatet innga Sporveis-Annonnene (innklagede) tilsvarende 29. mai 2012. I e-post 15. juni 2012 stilte sekretariatet enkelte oppfølgingsspørsmål om retningslinjene for estetikk og styremøtereferatene som klager ønsker innsyn i. Sporveis-Annonnene besvarte disse spørsmålene i brev 29. juni 2012.

I e-post 3. juli oversendte sekretariatet tilsvaret av 29. mai 2012 og brevet av 29. juni med utdypende informasjon til klager for kommentarer og anmodet samtidig klager om å spesifisere hvilke styremøtereferater eller hvilke temaer i referatene han ønsker innsyn i og hvorfor de aktuelle referatene inneholder miljøinformasjon. Kommunal Rapport svarte i e-post av 16. august 2012.

I september ble sekretariatet oppmerksom på at anbudskonkurransen om ny avtale om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo fra 1. januar 2013 var avsluttet og at Sporveis-Annonsene hadde inngått avtale med ny leverandør. I e-poster til partene og JCDecaux spurte sekretariatet om dette faktum påvirker deres vurdering av om avtalen fra 2004 inneholder konkurransesensitiv informasjon. Kommunal Rapport og Sporveis-Annonsene besvarte spørsmålet i e-poster av henholdsvis 14. og 17. september 2012.

Klagers anførsler:

Klager anfører at dokumentene det kreves innsyn i inneholder miljøinformasjon fordi de sier noe om kontraktsbetingelsene det selges reklame for i Oslos kollektivtrafikk. Klager påpeker at reklamen har resultert i en rekke fysiske og visuelle endringer i miljøet, og at reklamen kan oppleves som en form for estetisk forurensning. Klager viser til at styret i Sporveis-Annonsene selv gir uttrykk for at reklamevirksomheten har betydning for de estetiske aspektene ved det ytre miljø. Klager underbygger dette med sitater fra flere av selskapets årsmeldinger, bl.a. årsmeldingen fra 2001 der det heter "Bedriftens virksomhet er ikke av forurensende karakter, men styret legger vekt på estetikk i plassering og utforming av reklamebærerne. Sammen med prioritering av et strøkent vedlikehold skal dette bidra til å motvirke visuell forurensning." Klager påpeker at en stor del av reklamen består av belyste flater, som synes godt også etter mørkets frembrudd. I den senere tid har JCDecaux også sørget for montering av en rekke digitale skjermer i T-banenettet som kontinuerlig viser reklamefilmer.

Klager viser til forarbeider til mil. (Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 36 og 38) hvor det fremgår at begrepet "miljøinformasjon" skal tolkes vidt og at miljøbegrepet inkluderer "menneskeskapte miljøer". Det fremgår også at "[i]nformasjon om lokale miljøforhold der mennesker bor og ferdes er en viktig form for miljøinformasjon". Klager anfører at det stort sett bare er arbeidsmiljø og sosialt miljø som faller utenfor begrepet.

Klager viser til en tidligere sak avgjort av Miljøklagenemnda mellom NRK og NetCom. I den saken krevde NRK å få innsyn i en liste med stedsnavn og posisjoner for basestasjoner for Netcoms mobilnett. Klager siterer fra avgjørelsen: "(...) selve den fysiske utplasseringen av mobilmaster rundt om i landet uansett i mange tilfeller trolig ville måtte anses som et forhold som kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet på grunn av de inngrep som dette forårsaker".

For så vidt gjelder avtalene fra henholdsvis 1998 og 2004 og dokumentene fra anbudskonkurransen i 1996–1998, hevder klager at innsyn i disse er det eneste som vil gjøre det mulig å vurdere om utplasseringen av reklame og de endringene av bymiljøet det har medført står i forhold til inntektene fra reklamevirksomheten. Klager anfører:

"Vi har grunn til å tro at betingelsene for oppsetting og salg av reklame, herunder betingelsene om inntektsfordeling mellom selskapet og JCDecaux, ble vesentlig forandret i forbindelse med reforhandlingen. Vi mener det foreligger betydelige grunner til å mistenke at det i forbindelse med reforhandlingen ble åpnet for et betydelig høyere antall reklameflater, samtidig som det ble avtalt at Sporveis-Annonsene skulle få en lavere andel av inntektene. Dette innebærer i så tilfelle at befolkningen i Oslo nå eksponeres for et langt høyere antall reklameflater enn før reforhandlingen, uten at inntektene til kollektivtrafikken har økt proporsjonalt. Selv om inntektene isolert sett har økt gradvis år for år, kan det dermed likevel være tilfelle at inntektene som følge av at innbyggerne har blitt eksponert for reklame burde vært langt høyere.

(...)

Relevant miljøinformasjon om denne reklamen innebærer med andre ord noe langt mer enn kun reklameflatenes fysiske utplassering. Innsyn i kontraktsbetingelsene er det eneste som vil muliggjøre en reell "cost-benefit"-analyse, der de menneskeskapte endringene av bymiljøet i Oslo og alt det innebærer kan vurderes opp mot hvilken motytelse/merverdi dette får for innbyggerne i kommunen."

Klager anfører til slutt at ikke noen av de dokumentene det kreves innsyn i, inneholder informasjon som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til Sporveis-Annonnene eller dens medkontrahenter. Klager viser til en uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2010/65 hvor det går fram at behovet for og anledningen til å unnta et pristilbud med den begrunnelsen at det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, vil avta med tiden og ettersom forutsetningene for den aktuelle forretningsavtalen og markedet for øvrig endrer seg. Klager hevder under dette punktet prinsipielt at det ikke lenger er behov for å unnta opplysningene fordi markedet for reklamesalg har endret seg – det konkurreres i dag på helt andre betingelser enn da avtalene fra 1998 og 2004 ble inngått. Klager viser bl.a. til opplysninger fra Sporveis-Annonnens årsmeldinger for perioden 1998–2010 som tegner et bilde av at reklamesalget har utviklet seg. Klager gir videre uttrykk for at betingelsene i avtalen av 2004 må sies å være "skreddersydd", og ikke et uttrykk for generelle betingelser i markedet. Klager hevder også at det at anbudskonkurransen som pågikk da innsynskravet ble fremsatt er avsluttet, er et moment som ytterligere taler for at avtalen av 2004 ikke inneholder konkurransesensitiv informasjon. Subsidiært hevdes at den offentlige interessen i saken veier tyngst i en interesseavveining mellom behovet for hemmelighold og innsyn.

Innklagedes anførsler:

Sporveis-Annonnene gir innledningsvis uttrykk for at selskapet ikke er et offentlig organ, og at kravet dermed skal vurderes etter mil. kapittel fire. Sporveis-Annonnene påpeker at selskapets eneste aktivitet er reklame, og hevder at dette skjer i konkurranse med private.

Som grunnlag for å nekte Kommunal Rapport innsyn, anfører Sporveis-Annonnene prinsipielt at dokumentene ikke inneholder miljøinformasjon om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil. § 16. Innklagede begrunner anførselen dels med å vise til uttalelser i forarbeidene til mil. (Ot. prp. nr. 116 (2001–2002) s. 144–145) som indikerer at begrepet "miljøet" i mil. § 2 må tolkes innskrenkende, og dels med at selskapets virksomhet ikke er av forurensende karakter. Det vises også til at selskapets overskudd går til kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, og at virksomheten derfor er positiv for miljøet.

For så vidt gjelder de åtte tilbudene, anfører Sporveis-Annonnene dessuten at tilbudene ikke har hatt betydning for miljøet fordi de ikke ble valgt i anbudsrunden.

Når det gjelder avtalen med Mediamax av 1998 anføres at den ikke kan ha påvirket miljøet på en ikke ubetydelig måte da avtalen kun var gjeldende frem til 2004.

For det tilfellet at Klagenemnda for miljøinformasjon skulle komme til at vilkårene for innsyn etter mil. § 16 er oppfylt, anfører Sporveis-Annonnene subsidiært at de to avtalene og referatene fra styremøtene inneholder informasjon om priser og andre forretningsforhold som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår, som

er både Sporveis-Annonnene og deres medkontrahenter. Sporveis-Annonnene gir uttrykk for at prisingen i avtalen fra 2004 danner grunnlaget for de prisene som JCDecaux opererer med i nye konkurranser, ved at JCDecaux har tilsvarende prisstruktur som tidligere. En offentliggjøring av den prisstruktur som JCDecaux benytter vil, i følge Sporveis-Annonnene, sette konkurrenter i stand til å prise seg lavere ved fremtidige konkurranser og vil i verste konsekvens kunne forrykke balansen mellom JCDecaux og ClearChannel som er de to klart dominerende utendørsreklameoperatørene i Norge og internasjonalt.

Sporveis-Annonnene anfører atter subsidiært at kravet om innsyn i de to avtalene og samtlige styrereferater fra 1997–2012 er "åpenbart urimelig". For så vidt gjelder avtalen med JCDecaux av 2004 viser Sporveis-Annonnene til at klager har mottatt en sladdet versjon av avtalen tidligere. Hva angår de øvrige dokumentene argumenterer Sporveis-Annonnene med at det vil kreve store ressurser å gjennomgå alle dokumentene for å sladde forretningshemmeligheter, og at dette vil være uforholdsmessig byrdefullt for Sporveis-Annonnene. Sporveis-Annonnene påpeker også at dokumentinnsyn ikke er egnet for en vurdering av reklamens miljøeffekt.

Andre opplysninger:

Kommunal Rapport har tidligere forsøkt å bruke offentleglova som grunnlag for et krav om innsyn i avtalen inngått 1. april 1998 mellom Sporveis-Annonnene AS og Mediamax AS og tilbudene som ble fremsatt i anbudskonkurransen som ble avholdt i 1996–1998. Da Sporveis-Annonnene avslo dette kravet, klaget Kommunal Rapport til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen tok ikke klagen til følge, jf. vedtak av 2. november 2011. Fylkesmannen ga uttrykk for at Sporveis-Annonnene er unntatt fra virkeområdet til offentleglova fordi selskapet er et selvstendig rettssubjekt uten fast ansatte i administrativ stilling, jf. offentlegforskrifta § 1 annet ledd bokstav a.

Nemndas vurdering:

Er Sporveis-Annonnene å regne som et offentlig organ slik at saken skal avvises?

Det følger av mil. § 19, jf. § 16 første ledd at Klagenemnda for miljøinformasjon kun har kompetanse til å behandle avslag på krav om miljøinformasjon rettet mot virksomheter som nevnt i § 5 annet ledd. For klage på avslag på krav om miljøinformasjon hos offentlig organ gjelder mil. § 15. Dersom Sporveis-Annonnene er å anse som offentlig organ må nemnda derfor avvise saken.

Hva som regnes som et "offentlig organ", slik begrepet er brukt i mil., følger av lovens § 5 første ledd. I henhold til denne bestemmelsen omfatter begrepet blant annet:

"a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentleglova § 2.

b) rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Dette gjelder likevel ikke for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse for rettssubjektet,"

Nemnda vil først behandle spørsmålet om Sporveis-Annonsene omfattes av formuleringen i mil. § 5 første ledd bokstav a, som viser til offentleglova § 2.

Offentleglova § 2 første ledd første punktum bokstav c slår fast at loven som hovedregel gjelder for "sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet". Sporveis-Annonsene er et heleid datterselskap av Kollektivtransportproduksjon AS, som igjen er heleid av Oslo kommune. Sporveis-Annonsene faller derfor i utgangspunktet inn under offl. § 2 første ledd første punktum bokstav c.

Offentlegforskrifta (forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119) unntar imidlertid enkelte virksomheter fra lovens virkeområde. Etter § 1 annet ledd bokstav a, gjelder ikke loven for "sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling". Begrunnelsen for dette unntaket er at selskaper uten faste ansatte ikke vil ha administrasjon til å håndtere innsynskrav og journalføring. Sporveis-Annonsene opplyser om at all operasjonell virksomhet er satt ut til eksterne virksomheter. Selskapets øvrige virksomhet ivaretas av styrets medlemmer og tjenester kjøpt av morselskapet KTP. Sporveis-Annonsene har ingen faste ansatte i administrativ stilling, og faller følgelig utenfor offentleglovas virkeområde, og dermed også utenfor formuleringen i mil. § 2 bokstav a. Klagenemnda viser til Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt brev av 3. mai 2012, der dette er lagt til grunn.

Det neste nemnda vil vurdere er om Sporveis-Annonsene omfattes av formuleringen i mil. § 5 første ledd bokstav b.

Som nemnda også påpekte i sak 2011/1 har den nye offentleglova ført til at vurderingstemaet etter mil. § 5 første ledd bokstav a er svært likt vurderingstemaet etter mil. § 5 første ledd bokstav b. Bestemmelsen vil imidlertid kunne ha selvstendig betydning i enkelte saker, blant annet i saker der en virksomhet som dekkes av ordlyden i offentleglova § 2 første ledd første punktum er unntatt fra offentleglova i medhold av offentlegforskrifta § 1.

En grunnbetingelse i mil. § 5 første ledd bokstav b er at en står overfor "rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten". Kollektivtransport er et typisk eksempel på en samfunnsmessig fellestjeneste, jf. NOU 2001:2 s. 92. KTP, som er leverandør av kollektivtrafikk i Oslo, Akershus og Vestfold, kan derfor sies å tilby tjenester til allmennheten. Det er imidlertid ikke avgjørende at KTP som konsern går inn under dette vilkåret. Spørsmålet er om Sporveis-Annonsene, som er et selvstendig rettssubjekt, utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten. Ved å forvalte Ruters reklamerettigheter, tilbyr Sporveis-Annonsene reklameplass i kollektivtrafikken til private virksomheter. Sporveis-Annonsene utøver dermed ikke offentlige funksjoner. Det kan heller ikke hevdes at Sporveis-Annonsene tilbyr tjenester til allmennheten. I forarbeidene til mil. (Ot.prp. nr. 116 (2001–2002)) fremgår det på side 149 at formuleringen "tjenester til allmennheten" omfatter "samfunnsmessige fellestjenester" eller tjenester rettet mot "en vid krets av personer". Å tilby private virksomheter reklameplass, faller ikke inn under dette.

Sporveis-Annonsene faller ikke inn under verken mil. § 5 første ledd bokstav a eller bokstav b. Bokstav c er ikke relevant i denne sammenheng. Sporveis-Annonsene er følgelig ikke et offentlig organ i lovens forstand.

Saken skal ikke avvises, men behandles av nemnda etter reglene i kapittel fire, jf. mil. § 5 annet ledd.

Kan informasjon om reklamevirksomhet være miljøinformasjon?

En grunnleggende forutsetning for informasjonsplikt etter mil. § 16 første ledd, er at informasjonen som etterspørres er "miljøinformasjon", som definert i mil. § 2 første ledd. Felles for alle dokumentene som klager krever innsyn i, er at de gjelder forvaltning av trafikkreklamerettigheter eller drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo. Et spørsmål som oppstår er derfor om reklamevirksomhet kan være en faktor som påvirker eller kan påvirke miljøet. Dette er et spørsmål som nemnda ikke har vurdert tidligere. I sak 2011/5 mellom Kommunal Rapport og JCDecaux Norge AS unnlot nemnda å drøfte denne problemstillingen fordi klagen uansett ikke kunne tas til følge. Heller ikke denne klagen kan – som det fremgår av det følgende – tas til følge. Nemnda ønsker likevel å redegjøre for sitt syn på dette spørsmålet, som gjelder det saklige virkeområdet til miljøinformasjonsloven.

Begrepet "miljø" er definert i mil. § 2 annet ledd. Med miljø menes "det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø". 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.

Definisjonen i mil. § 2 annet ledd innebærer at det visuelle uttrykket ved *innendørs*reklame ikke vil kunne påvirke "miljøet", slik begrepet brukes i loven. Spørsmålet som gjenstår er om det er dekning for å si at *utendørs*reklame kan være en faktor "som påvirker eller kan påvirke miljøet" der det plasseres, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b. Ordlyden i mil. gir ikke noe klart svar. Heller ikke forarbeidene gir noe entydig svar på spørsmålet om utendørsreklame i seg selv kan sies å påvirke miljøet. Forarbeidene inneholder imidlertid flere uttalelser som kan kaste lys over problemstillingen.

I merknadene til mil. § 2 første ledd bokstav a, som slår fast at faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet er "miljøinformasjon", heter det: "Bokstav a skal minst ta opp i seg Århuskonvensjonens formulering i artikkel 2 nr. 3 bokstav a om "tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene"". Det presiseres videre at definisjonen ikke omfatter "alle slags faktaopplysninger som har med elementer i det ytre miljø å gjøre (...) For å være miljøinformasjon må informasjon om "miljøet" si noe om tilstanden til miljøelementene som nevnt ovenfor", jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 144. Denne uttalelsen kan trekke i retning av at det kun er faktorer som påvirker tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder osv., og ikke faktorer som påvirker menneskers opplevelse av et miljø som dekkes av mil. § 2 første ledd bokstav b. Uttalelsen åpner imidlertid for at "miljøinformasjon" i mil. kan tolkes videre enn det tilsvarende begrepet i Århuskonvensjonen, jf. formuleringen "minst ta opp i seg".

Forarbeidene understreker flere steder at begrepet "miljøinformasjon" skal fortolkes vidt. For eksempel heter det: "Dersom det oppstår tvil i tilknytning til definisjonen, bør den generelt fortolkes vidt.", jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 37. Dette taler mot å sette likhetstegn mellom Århuskonvensjonens formulering "tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn osv." og begrepet "miljøet" i mil. § 2.

For så vidt gjelder kulturminner og kulturmiljøer er det helt klart at mil. opererer med et videre miljøinformasjonsbegrep enn Århuskonvensjonen. Etter mil. er informasjon om kulturminner og kulturmiljø i seg selv miljøinformasjon. Det eneste kravet er at det dreier seg om forhold i det ytre miljø. Etter Århuskonvensjonen er informasjon om kulturminner bare miljøinformasjon dersom det kan påvises en sammenheng mellom kulturobjektet og påvirkning eller mulig påvirkning fra det ytre miljø. Dette er omtalt i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 39 og 145. Lovgiver har altså bevisst utvidet miljøbegrepet i forhold til Århuskonvensjonen, slik at kulturminner og kulturmiljø er inkludert i begrepet "det ytre miljø".

Begrepene "kulturminner" og "kulturmiljø" skal forstås på samme måte som i kulturminneloven § 2 og som forutsatt i dens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 40. Med kulturminner menes "alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø". Med kulturmiljøer menes "områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng".

Kulturminner og kulturmiljøer er menneskeskapte og deres verdi er bl.a. knyttet til menneskers opplevelse av dem, jf. kulturminnelovens § 1 første og annet ledd som slår fast: "Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet."

Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at utendørsreklame etter en konkret vurdering *kan* være en faktor som påvirker et kulturmiljø, og at informasjon om reklamevirksomhet *kan* være "miljøinformasjon", som definert i ml. § 2 første ledd. Det kan imidlertid ikke sies å ligge i begrepets kjerneområde. Nemnda mener også at utendørsreklame etter omstendighetene kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av miljøet, som er vilkåret for at informasjonen kan kreves etter mil. § 16.

De enkelte kravene

At informasjon om reklamevirksomhet etter en konkret vurdering *kan* være miljøinformasjon, er ikke ensbetydende med at informasjonen som klager ønsker utlevert er miljøinformasjon. Nemnda vil bare i begrenset grad komme inn på spørsmålet om de konkrete dokumentene som klager ønsker utlevert, inneholder miljøinformasjon. Dette skyldes at nemnda – som redegjørelsen under viser – har kommet til at to av innsynskravene uansett ikke kan føre frem.

1. *Kontraktbetingelsene i avtale inngått 23. mars 2004 mellom Sporveis-Annonnene AS og JCDecaux AS om drift og videreutvikling av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo*

I sak 2011/5 behandlet nemnda en tvist mellom Kommunal Rapport og JCDecaux om rett til innsyn i nettopp denne avtalen mellom JCDecaux og Sporveis-Annonnene. I den saken unnlot nemnda å ta stilling til om avtalen inneholdt "miljøinformasjon" om forhold ved Sporveis-Annonnens virksomhet "som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet", jf. mil. § 16 første ledd. Nemnda kom til at Kommunal Rapport uansett ikke hadde krav på innsyn i punkt 6.2 og punktene 7.1–7.6 i avtalen fordi disse punktene inneholdt informasjon om forretningsforhold som det var av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, slik at unntaket i mil. § 17 bokstav c kom til anvendelse. Nemnda uttalte blant annet:

"Etter nemndas syn vil offentliggjøring av de aktuelle punktene i avtalen kunne være egnet til å avsløre strategiske forhold som vil kunne utnyttes av andre i den anbudsprosessen som nå pågår. Dette gjelder selv om reklamemarkedet har endret seg siden avtalen ble inngått. Informasjonen kan likevel avsløre hvilke strategier JCDecaux bruker i anbudskonkurransen. Dersom konkurrenter får tilgang til informasjon om hvordan inntektene fra reklamevirksomheten i dag fordeles mellom Sporveis-Annonnene og JCDecaux, vil de kunne utnytte denne informasjonen i det tilbudet som fremsettes overfor Sporveis-Annonnene i den pågående anbudsrunden. Også informasjon om de investeringer og investeringsbeløp JCDecaux påtok seg da avtalen fra 2004 ble inngått vil kunne utnyttes i anbudskonkurransen."

Det foreligger ingen nye omstendigheter som medfører at spørsmålet om innsyn må vurderes annerledes i denne saken. Nemnda legger til grunn at selv om årets anbudskonkurranse om ny avtale om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo er avsluttet, vil informasjon om den prisstrukturen som JCDecaux har benyttet i avtalen fra 2004, kunne utnyttes av konkurrentene i utendørsreklamemarkedet i andre anbudskonkurranser.

Slik nemnda bemerket i sak 2011/5, har Kommunal Rapport allerede fått se alle punktene i avtalen mellom Sporveis-Annonnene og JCDecaux, med unntak av punkt 6.2 og punktene 7.1–7.6. Kravet om miljøinformasjon er derfor delvis besvart av innklagede. For så vidt gjelder punkt 6.2 og punktene 7.1–7.6, viser nemnda til vurderingen i sak 2011/5 og slår fast at kravet om å få innsyn i avtalen fra 2004 også i denne saken omfattes av unntaket i § 17 første ledd bokstav c.

- 2. Kontraktbetingelsene i avtale inngått 1. april 1998 mellom Sporveis-annonnene AS og Mediamax AS om drift av reklamevirksomhet i kollektivtrafikken i Oslo, samt anbudene som kom inn i den forutgående anbudskonkurransen*

Kommunal Rapportens krav om innsyn i avtalen av 1998 ble også behandlet i sak 2011/5. Slik nemnda påpekte i den saken, kan ikke nemnda se at avtalen av 1998 vil kunne påvirke miljøet, da avtalen er uten rettslige og faktiske virkninger i dag. Avtalen dekkes dermed ikke av begrepet miljøinformasjon. Følgelig kan heller ikke den underliggende dokumentasjonen som ledet frem til avtalen, herunder tilbudet fra Mediamax dekkes av begrepet "miljøinformasjon."

Nemnda kan heller ikke se at tilbudene fra de andre tilbyderne i anbudskonkurransen, verken da eller nå har faktisk eller rettslig virkning på miljøet.

- 3. Referater fra samtlige styremøter i Sporveis-Annonnene AS i perioden 1997–2012*

Nemnda vil nå gå over til å behandle referatene fra styremøtene i Sporveis-Annonnene. I følge innklagede inneholder disse dokumentene normalt godkjenning av innkalling, godkjenning av forrige styremøtes protokoll, behandling av budsjett og regnskap, gjennomgang av driftsrapport etc.

Innklagede hevder at referatene ikke inneholder "miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten (...) som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet". Innklagede anfører også at referatene inneholder informasjon om priser og andre opplysninger om drifts- og forretningsforhold som det er av betydning å hemmeligholde av hensyn til dem som opplysningene angår. Innklagede anfører dessuten at det vil være uforholdsmessig byrdefullt

for Sporveis-Annonsene å gå gjennom referatene og sladde opplysninger som utgjør forretningshemmeligheter. Nemnda vil starte med å vurdere den siste anførselen.

Etter mil. § 16 tredje ledd kan et krav om miljøinformasjon avvises "dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder".

Forarbeidene understreker at det "[s]om utgangspunkt skal (...) være mulig å få besvart spørsmål av noe mer generell karakter, dersom det er klart hvilke opplysninger det er tale om", jf. merknadene i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 159 til bestemmelsen i mil. § 10 tredje ledd, som svarer til bestemmelsen i mil. § 16 tredje ledd. Om adgangen til å avvise krav som er "for generelt formulert" heter det: "Med dette er det adgang til å avvise krav som er svært brede og generelle og som vil være urimelig omfattende å besvare eller som nærmest kan være en utredning i seg selv. Det er informantens arbeidsbyrde som i første rekke her setter grenser." Videre fremgår det at det skal "en del til før kravet kan avvises med henvisning til at det er for generelt formulert. Det må være tilfelle hvor kravet pålegger informanten en urimelig arbeidsinnsats eller byrde. På dette punkt må det kunne kreves noe mer av offentlige organer enn av private, og av større virksomheter enn av mindre", jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 110–111.

I særmerknadene til mil. § 16 tredje ledd er terskelen for avvisning beskrevet slik: "der hvor besvarelse av forespørselen krever en helt urimelig og uforholdsmessig arbeidsinnsats, må virksomheten kunne avvise kravet." Der fremgår det også at "[b]estemmelsen i § 16 tredje ledd må (...) ses i sammenheng med bestemmelsen i mil. § 17 første ledd bokstav b, der det fremgår at krav om miljøinformasjon kan avslås dersom kravet er "åpenbart urimelig", jf. § 17 første ledd bokstav b. Dette gjør det mulig å avskjære sjikanøse krav og andre krav som ikke med rimelighet kan forventes imøtekommet, jf. kommentarene til § 17", jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 170.

Klagenemnda har i flere tidligere saker drøftet om fremsatte krav om miljøinformasjon var "for generelt formulert" eller "åpenbart urimelig". Nemnda vil særlig trekke frem to slike saker:

I sak 2007/1 krevde flere daværende og tidligere ansatte i ConocoPhillips Skandinavia AS å få oversendt en rekke dokumenter, herunder referater og møteprotokoller fra samtlige møter i arbeidsmiljøutvalget (AMU) på Ekofiskfeltet helt siden etableringen i 1971 og referater og møteprotokoller fra HMS-møter gjennomført på den enkelte plattform. Nemnda drøftet først om kravene kunne avvises med hjemmel i mil. § 16 tredje ledd. Flertallet i nemnda mente at disse kravene lå opp mot grensen for avvisning, men kom likevel til at kravene ikke var "for generelt formulert". Om kravet om å få utlevert referater og møteprotokoller fra AMU-møter uttalte flertallet:

"Selv om det dreier seg om en konkret og lett identifiserbar forespørsel om referater og protokoller fra AMU møter, er kravet etter sin natur meget generelt utformet idet det kreves opplysninger fra AMU møter på feltet i sin helhet. På den annen side er det vanskelig for klagenemnda å se hvorledes spørsmålet ellers skulle ha vært formulert og det må antas at referatene er lett tilgjengelige i bedriften".

For så vidt gjaldt kravet om innsyn i og referater og møteprotokoller fra HMS-møter måtte nemnda også ta stilling til om kravet var "åpenbart urimelig", slik at det kunne avslås med hjemmel i mil. § 17 første ledd bokstav b. Nemnda kom til at det ikke var tilfellet, og påla innklagede å gi utfyllende informasjon knyttet til det ytre miljø fra HMS møter gjennomført på

den enkelte plattform. Klagenemnda behandlet senere en begjæring om omgjøring fra innklagede. Nemnda tok ikke begjæringen til følge, og flertallet uttalte i denne sammenheng:

"Flertallet kan ikke se at klager hadde mulighet til å spesifisere informasjonskravet ytterligere ettersom de ikke kjente noe nærmere til innholdet i referatene og protokollene. Det er ikke opplyst at informasjonen som etterspørres er tilgjengelig for klager på annen måte. Flertallet er oppmerksom på at referatene og protokollene kan inneholde taushetsbelagte opplysninger og informasjon som kun gjelder det indre miljø. Slik informasjon omfattes ikke av vedtakets punkt 1."

I sak 2011/3 kom nemnda til at et krav om innsyn i deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoils offshoreanlegg og landbaserte anlegg i tidsrommet fra 2004–2011 var "for generelt formulert" og derfor skulle avvises. Nemnda uttalte:

"Nemnda er enig med klager i at det kan forventes mer av større virksomheter enn av mindre, men selv for større profesjonelle virksomheter er det en grense for hva som kan forventes. (...) Som tidligere nevnt opplyser Statoil at det dreier seg om et sted mellom 40.000 og 50.000 dokumenter, noe som er estimert til å ta et sted mellom 32-39 arbeidsuker for en ansatt. Selv om det som nevnt er grunn til å tro at dette tallet er noe lavere, er det likevel ikke tvilsomt at det dreier seg om et stort antall dokumenter. Det vises videre til at også klager påpeker at det trolig vil være mest hensiktsmessig at klager får et representativt utvalg av deklarasjonsskjemaene, eller at klager fysisk får tilgang til innklagedes arkiv for å kunne gjøre seg opp en selvstendig mening om nytteverdien av innsyn i skjemaene, jf. bilag 14 s. 4. Det vektlegges videre at klager med enkle midler, med den informasjonen som allerede foreligger, vil kunne rette en mer konkret forespørsel til Statoil om spesifikke avfallsforsendelser mv."

I nærværende saker er innsynskravet langt mindre omfattende enn kravet i de to foregående sakene. Innklagde opplyser at det har vært avholdt om lag 105 styremøter i perioden 1997–2012. Fordi enkelte styreprotokoller kan inneholde forretningshemmeligheter, oppgir innklagede at samtlige protokoller må gjennomgå nøye for å sikre at ikke forretnings sensitiv informasjon kommer ut. Sporveis-Annonsene anslår at en slik gjennomgang vil kreve en arbeidsinnsats på ca. 26 timer, dvs. 3,5 dagsverk.

Nemnda vil understreke at en arbeidsinnsats i denne størrelsesorden ikke isolert sett gir grunnlag for ikke å ta et krav om miljøinformasjon til følge. Som forarbeidene viser, kan det imidlertid ikke kreves like mye av små virksomheter som av store. I Sigrid Anderssen Cabots bok "Miljøinformasjonsloven – overblikk og kommentarer" er dette forholdet kommentert slik:

"Grunngivinga for at terskelen er høgare for større verksemnder, er at ein forventar at de har eit betre apparat og fleire ressursar til å svara på miljøspørsmål. I utgangspunktet vil også ei stor verksemnd påverka miljøet meir enn ei lita verksemd, og det vil såleis vera mer rimeleg at det vert stilt større krav til store verksemder. Byrden knytt til det å gi ut miljøinformasjon vil også vera meir tyngjande for ein liten organisasjon med få tilsette og utan nokon særskilt miljøansvarleg enn eit stort konsert som har eigne tilsette med ansvar for miljø" (s 224).

Den omstendighet at Sporveis-Annonsene ikke har fast ansatte, mener nemnda trekker i retning av at det vil være urimelig tyngende å gå gjennom samtlige styreprotokoller fra 1997 og frem til kravet ble fremsatt i 2012 med tanke på å luke ut forretningshemmeligheter. At klager

vanskelig kunne spesifisere informasjonskravet ytterligere ettersom de ikke kjente noe nærmere til innholdet i referatene taler imidlertid i retning av at kravet ikke er "for generelt formulert".

Etter nemndas syn er det grunn til å vise en viss tilbakeholdenhet med å pålegge innklagede store byrder i en sak som denne der informasjonen som etterspørres ikke ligger i kjerneområdet til begrepet "miljøinformasjon". I tillegg er det uklart om innsyn i sladdede versjoner av samtlige referater fra 1997 og frem til i dag vil kunne gi mer informasjon om de spørsmålene klager sier at han ønsker belyst. I innsynsbejæringen av 4. april 2012 ga Kommunal Rapport uttrykk for at de ønsker å foreta "en reell "cost-benefit"-analyse, der de menneskeskapte endringene av bymiljøet i Oslo og alt det innebærer kan vurderes opp mot hvilken motytelse/merverdi dette får for innbyggerne i kommunen." Mye tyder på at det er primært er den konkurransesensitive informasjonen som kan finnes i referatene, som kan være egnet til å kaste lys over dette.

Nemnda har etter en samlet vurdering kommet til at kravet om miljøinformasjon i dette tilfellet er for generelt formulert, slik at det kan avvises, jf. mil. § 16 tredje ledd.

Konklusjon

Nemnda har etter dette kommet til at klagen ikke tas til følge. Etter nemndas syn er det kun deler av avtalen av 2004 mellom Sporveis-Annonsene og JCDecaux som klager har rett til innsyn i. Klager har allerede fått innsyn i disse delene.

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 endelig og partene har ikke klagerett.

Twist om plikter og rettigheter etter miljøinformasjonsloven 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, 8. oktober 2012

Hans Chr. Bugge
leder

Morten Hugo Berger
nesteleder

Andreas Pihlstrøm

Karl Kristensen