



NEMNDSVEDTAK I SAK 2011/3

Klager: Norges Naturvernforbund
Miljøhuset
Grensen 9 B
0159 Oslo

Innklaget: Statoil ASA
Forusbeen 50
4035 Stavanger

Saken gjelder:

Krav om utlevering av følgende miljøinformasjon:

1. Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoiloffshore og landbaserte anlegg fra og med 2004 til 22.06.2011.¹
2. Deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskarakterisering for eksport av avfall fra Statoil til behandlingsanlegget i Stignæs Danmark, fra og med 1999 til 22.06.2011.
3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser i samme tidsrom.

Saken reiser i hovedsak spørsmål om krav om miljøinformasjon skal anses for besvart, i hvilken form informasjonen kan gis, og om krav kan avvises fordi det er for generelt utformet.

Saksgang

Innledningsvis gjøres det oppmerksom på at saksforberedelsen har tatt noe lengre tid enn normalt, noe som skyldes at det kunne stilles spørsmålstegn rundt det ordinære sekretariatets habilitet i saken. Det ble derfor bestemt at det skulle oppnevnes et settesekretariat som det tok noe tid å få på plass. I perioden er det også oppnevnt nye medlemmer av nemnda.

I brev av 22.06.2011 ba Naturvernforbundet og Bellona Statoil ASA (heretter Statoil) i om å få oversendt kopier av deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskarakterisering for farlig avfall levert fra Statoils offshore og landbaserte anlegg, fra og med 2004 og frem til ”dags dato”. Det ble også bedt om de samme opplysninger for eksport til Stignæs Danmark, fra og med 1999 frem til ”dags dato”. Videre ble det bedt om informasjon om avfallsforsendelser utover dette for samme tidsrom som har eller kan ha inneholdt prioriterte miljøgifter uten å ha vært klassifisert som farlig avfall.

¹ Kravet er formulert som et krav om å få slik informasjon frem til ”dags dato”. Klagenemnda legger i avgjørelsen til grunn at det gjelder fram til kravet ble fremsatt overfor Statoil, 22.06.2011.

Statoil besvarte henvendelsen ved brev av 21.07.2011. Det ble blant annet vist til at en stor del av den informasjonen som ble etterspurt, fremgikk av offentlige rapporter, og at Statoil var villig til å avholde et møte med organisasjonene, blant annet for å informere om hvilke selskaper Statoil har kontrakt med om transport og behandling av farlig avfall. I tillegg ble det blant annet også fremlagt fagartikler om avfallshåndtering ved Stignæs i Danmark.

Saken ble rettidig påklaget av Naturvernforbundet til Klagenemnda ved brev av 10.08.2011. Naturvernforbundet (heretter klager) viser blant annet til at svaret fra Statoil er for generelt og ber Klagenemnda ta stilling til om det er hjemmel for utlevering av hele eller deler av klagers krav. Klagenemnda bes også om å vurdere om ressurssterke virksomheter som Statoil kan påberope seg at det er en uforholdsmessig byrde å innhente den etterspurte informasjonen. Klager sendte tilleggsinformasjon til klagen ved e-post av 11.08.2011.

Sekretariatet påla Statoil å inngi tilsvaret ved brev av 12.09.2011.

Tilsvaret ble mottatt 03.10.2011. I tilsvaret ble det blant annet presisert hvilken informasjon som klager kunne få ut av de tidligere offentlige rapportene som Statoil hadde vist til. Statoil fremhevet at de også ville gi klager tilgang til dokumentasjon for avfall eksportert til Stignæs Danmark, som dreier seg om i alt 11 forsendelser. Det ble også tilbudt dokumentasjon knyttet til forsendelser av farlig avfall fra Statoil-opererte anlegg til Oleon i Sandefjord. Statoil viste til at dokumentasjonen skulle tilgjengeliggjøres i et nærmere fastsatt møte.

Klagers kommentarer til tilsvaret ble mottatt ved brev av 21.10.2011. Klagen ble i hovedsak opprettholdt, og det ble blant annet presisert at dokumentasjon ble krevd utlevert i skriftlig eller elektronisk form.

Sekretariatet ba Statoil om kommentarer i brev av 25.10.2011, hvor det ble bedt om en utdypning av om utlevering ville være uforholdsmessig krevende, og om selskapet var av den oppfatning at noen av unntakene i miljøinformasjonslovens § 17 kunne komme til anvendelse.

Kommentarer ble mottatt fra Statoil ved brev av 14.11.2011. Det bemerkes at sekretariatet ga utsettelse på fristen for kommentarer til ovennevnte dato.

Nemnda avholdt møte i saken 19.12.2011, men det ble ikke fattet vedtak i saken på grunn av at det var behov for mer informasjon fra partene.

Partene ble tilskrevet ved brev av 20.12.2011, hvor det særlig ble bedt om en tilbakemelding på hvor mange dokumenter klagers krav om miljøinformasjon omfatter, og i hvilken grad dette vil være byrdefullt å utlevere. Det ble gitt frist for tilbakemelding innen 15.01.2012.

Partene ble også oppfordret til å avholde et møte i saken slik det var blitt tilbudt av innklagede. Dette kunne bidra til at partene i sterkere grad kunne avklare eventuelle gjenstående tvistepunkter.

Partene ble enige om å avholde et møte i anledning saken 17.02.2012. I møtet ble blant annet Statoils systemer for håndtering av avfall, oppfølging av kontraktører og liste over avfallskontraktørene fremlagt og gjennomgått.

Det ble besluttet at det var hensiktsmessig at fristen for tilbakemelding ble flyttet til etter at møtet var gjennomført. Fristen ble satt til 29.02.2012.

Klager fremsatte innsigelser til saksbehandlingen. Det ble blant annet vist til at det ikke var grunnlag å utsette nemndbehandlingen til etter at møtet mellom partene var avholdt.

Sekretariatet mottok tilleggsinformasjon i brev av 15.01.2012, som først ble mottatt ved e-post av 29.02.2012. Samme dato mottok sekretariatet også en redegjørelse fra klager på eventuelle gjenstående tvistesporsmål etter at møtet mellom partene var avholdt. Innholdet i disse dokumentene medførte at sekretariatet anså det nødvendig å stille klager et tilleggsspørsmål:

Dersom Statoil har kontrakt med et avfallsmottak for behandling av avfall, og dette mottaket sender avfallet til sluttbehandling hos en annen aktør, mener dere da at Statoil vil ha kunnskapsplikt om sluttbehandlingsanlegget selv om Statoil ikke har noen kontrakt eller direkte kontakt med sluttbehandlingsanlegget?

Sekretariatet mottok svar på henvendelsen 01.03.2012.

Statoil henvendte seg til sekretariatet pr. telefon 29.02.2012 og ba om utsettelse til 02.03.2012. Sekretariatet mottok da en ytterligere redegjørelse med vedlegg fra Statoil.

Klagers anførsler

Klager anfører å ha rett til å få skriftlig utlevert svar på følgende krav om miljøinformasjon:

1. Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoil sine offshore og landbaserte anlegg fra og med 2004 til brevets dato.
2. Deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskarakterisering for eksport av avfall fra Statoil til behandlingsanlegget i Stignæs Danmark, fra og med 1999 til brevets dato, i følge allerede angitte numre på eksporttillatelse.
3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser i samme tidsrom, ikke annet sted oppgitt.

Klager anmoder om at Klagenemnda spesielt merker seg at det er avfallskarakteriseringen før Statoils deklarasjon av avfallet som er kjernen i klagers informasjonsbehov. Det vises til at det er eksportør/avfallsproducentens ansvar å basiskarakterisere/undersøke avfallet før det transporteres vekk, slik at mottaksanlegg og myndigheter vet hva slags miljøgifter avfallet inneholder, og kan behandle det forsvarlig.

Klager viser til at bakgrunnen for forespørselen om miljøinformasjon er tre nylige saker (Vest Tank, Oleon og Stignæs) hvor avfall fra Statoil, etter klagers oppfatning, er blitt uforsvarlig behandlet. På generelt grunnlag blir nemnda også oppfordret til å vurdere om ressurssterke virksomheter kan påberope seg at det er en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde å hente frem dokumenter, selv om det kan være et stort antall.

Selv om farlig avfall er tatt til land, slik de offentlige tilgjengelige miljørapportene viser, og mengdemessig innrapportert i ulike kategorier, så anfører klager at dette ikke er noen garanti for forsvarlig sluttbehandling. Det er dette som ønskes etterprøvd fra klagers side.. Videre

anføres det at Statoil har et ansvar for at eget farlig avfall blir forsvarlig behandlet, uavhengig av hvilken aktør som til sist faktisk måtte behandle avfallet.

1. Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoils offshore og landbaserte anlegg fra og med 2004 til 22.06.2011.

I brev av 21.10.2011 påpeker klager at det er en viktig oppklaring fra innklagedes side at deler av den informasjonen som etterspørres, normalt ikke utarbeides av Statoil, slik at det ved siden av deklarasjonsskjemaene og offentlige tilgjengelige rapporter er lite å formidle for innklagede.

Klager har fortsatt interesse av selve deklarasjonsskjemaene da disse gir mer detaljer om avfallsstrømmene enn samlerapportene. Det påpekes at det er viktig å vite destinasjonen for hver enkelt last for å kunne ta stilling til om det farlige avfallet er blitt sluttbehandlet på en forsvarlig måte.

Dette er nærmere utdypet fra klagers side i brev av 15.01.2012 s. 2 hvor følgende hitsettes:

Statoil har henvist oss til tilgjengelig offentlig informasjon, som oljefeltenes årlige miljørapporter, for miljøinformasjon om farlig avfall levert. Vi har argumentert i denne miljøinfoklagesaken med at denne informasjonen er mangelfull. I tabellene det er snakk om står det mengde avfall og hovedtype (etter EAL-kode og avfallsstoff nummer) levert til land fra hver installasjon. Videre behandling derfra, og om deklarasjonen og viderebehandling er gjort korrekt, er imidlertid ikke mulig å lese fra de offentlig tilgjengelige tabellene. Vi har derfor bedt om kopi av deklarasjonsskjemaene og en del annen informasjon rundt karakteriseringen av farlig avfall fra Statoil de senere årene.

Konkret hvilken merverdi vi håper deklarasjonsskjemaene fra Statoil vil gi
Statoil sine tilsvarende i denne saken kan leses som at bedriften anser at kun avfallsets opprinnelse, EAL-kode og avfallsnummer for farlig avfall fra Statoil er miljørelevant. Alt dette er oppgitt i de offentlige miljørapportene, og Statoil mener dermed å ha oppfylt sin miljøinformasjonsplikt med dette overfor oss. Vi mener imidlertid som vi har oppgitt i våre brev og kommentarer at den viktigste miljøinformasjonen for oss i saken er hvorvidt det farlige avfallet er forhåndskarakterisert riktig, om det foreligger utfyllende dokumentasjon på dette (f.eks. analyserapporter e.l.) og om det kan etterprøves at det farlige avfallet er viderebehandlet på egnede anlegg. Vi mener at deklarasjonsskjemaene utstedt fra Statoil gir viktige nøkler til alle disse opplysningene.

1) I deklarasjonsskjemaene er hver avfallslast forsynt med et unikt deklarasjonsnummer. Dette muliggjør sporbarhet av forsendelsen. Hvis vi for eksempel skal spørre en transportør, et behandlingsanlegg, eller myndighetene vedrørende håndtering av en spesiell last fra Statoil er vi avhengige av dette nummeret.

2) I deklarasjonsskjemaet oppgis ofte hvem som leverer avfallet videre i avfallsskjeden på vegne av Statoil. I eksempelet Statoil har vist i sitt tilsvarende er dette for eksempel Veolia Miljø. Dette er viktig informasjon for å spore avfallsstrømmen, og for oss som tredjepart å gjøre en evaluering av behandlernes egnethet. Hvis det blant disse for eksempel dukker opp anlegg som har miljøforseelser hos seg vil det gi oss grunnlag for å være bekymret på vegne av miljøet og gjøre nærmere undersøkelser. Det er da en stor fordel at vi ut fra skjemaene vet hva slags forsendelser det har vært snakk om fra Statoil. Veolia Miljø er for eksempel på listen vår over norske anlegg som i tillegg til

Statoil har eksportert avfall til behandlingsanlegg i Stignæs i Danmark som har hatt Danmarks største PFOS-utslipp. Det er derfor av stor miljøinteresse å vite om Statoil har levert avfall med mulig PFOS-innhold via Veolia Miljø.

Det vises videre til eksemplene med Oleon, Vest Tank og Stignæs som er illustrerende for problemene som kan oppstå når farlig avfall kommer til uegnet mottak eller mellomlager. Klager påpeker at det er gitt informasjon fra Statoil om alle hovedkontraktører som selskapet benytter seg av. Det vil si det første leddet i behandlingsskjeden for det farlige avfallet.

- 2. Deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskaraktisering for eksport av avfall fra Statoil til behandlingsanlegget i Stignæs Danmark, fra og med 1999 frem til 22.06.2011.*

Ut fra forsidebladene på eksporttillatelsene som klager allerede besitter, henvises det til flere vedlegg om forhåndskaraktisering av avfallet. Klager mener derfor det er klart at Statoil besitter den informasjonen som etterspørres.

Klager anfører at forespørselen på dette punkt gjelder om lag 10 konkrete avfallsforsendelser som er listet opp fra klager. Det vises videre til to artikler fra danske journaliststudenter i 2011 som beskriver alvorlige utslipp av PFOS ved anlegget i Stignæs. Henvendelsen til Statoil er ment å avdekke Statoils rolle i disse utslippene. Klager viser i denne sammenheng til at deres danske samarbeidspartnere har fått utlevert 24 eksporttillatelser til én avfallsbedrift i Stignæs i en periode fra 1999-2008.

Etter møtet mellom partene anfører klager at de ikke har fått en komplett oversikt over alle forsendelsene til anlegget i Stignæs.

- 3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser for samme tidsrom som har eller kan ha inneholdt prioriterte miljøgifter uten å ha vært klassifisert som farlig avfall.*

Klager viser til at dette punktet er ment som et oppfangingskriterium for å kunne få informasjon om tilfeller der innklagede likevel besitter avfallskaraktiseringsinformasjon som viser innhold av miljøgifter i avfall sendt fra bedriften, uavhengig av om dette er oppgitt eller ikke i deklarasjonsskjema eller eksporttillatelse. Det vises i denne forbindelse til redegjørelsen fra miljøleder på Mongstad som ble lagt ved klagen, hvor det har vært tilfeller der Statoil har hatt grunn til å tro det kan være miljøgifter i avfallet, og også har undersøkt og analysert dette forut for borttransport.

Klager fremhever at det ikke ble gitt ytterligere opplysninger vedrørende dette kravet i møtet mellom partene.

Innklagedes anførsler

Nedenfor gjengis innklagedes anførsler i forhold til det enkelte krav om utlevering av miljøinformasjon.

- 1. Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoils offshore- og landbaserte anlegg i perioden fra 2004 til 22.06.2011.*

Innklagede påpeker at miljøinformasjonsloven i utgangspunktet ikke innebærer en rett for klager til å kreve de dokumentkopier klager selv ønsker, men en rett til på forespørsel å få tilgang på relevant miljøinformasjon i en forståelig og tilgjengelig form innenfor de rammer loven oppstiller, jf. § 18. Det avgjørende for oppfyllelse av lovens § 16 er dermed ikke hvorvidt det gis tilgang til de enkelte dokumenter, men om den informasjonen som foreligger og den som er tilbudt, er dekkende i forhold til lovens § 16.

Innklagede bestrider ikke at opplysninger om avfallsproduksjon faller innenfor lovens § 2, men er av den oppfatning at informasjonen som ligger tilgjengelig på olf.no og norskeutslipp.no, i tillegg til den informasjonen som er tilbudt i innklagede i brev av 21.07.2011, er dekkende for den informasjon som klager har krav på etter lovens § 16.

Det vises særlig til at rapportene som er tilgjengelig på olf.no/no/Publikasjoner/Miljorapporter/ og norskeutslipp.no, gir informasjon både om hvilken type farlig avfall som er produsert (kategorisert etter detaljerte avfallsnummer), samt om mengde for hver enkelt avfallstype på årlig basis for hele perioden fra 2004 til i dag fra hvert enkelt av Statoils anlegg onshore som offshore. I tillegg har Statoil i brev av 21.07. 2011 og i brev av 3.10. 2011 tilbudt klager et møte for å orientere om (bl.a.) hvilke selskaper Statoil har kontrakter med for håndtering, transport og behandling av farlig avfall (herunder Stignæs Industrimiljø AS). Denne informasjonen vil etter Statoils syn gi klager en grundig oversikt over forholdene knyttet til farlig avfall fra Statoils anlegg.

Dernest påpekes det at hoveddelen av det farlige avfallet som genereres offshore (boreavfall, avfallsnummer 7141 eller 7030), er avfall fra prosesser hvor det hovedsakelig er i bruk miljømessig ukompliserte produkter: uorganiske salter/mineraler, lett nedbrytbar oljebasert basevæske, lett nedbrytbare biopolymerer. Avfallet vil dermed bestå av de samme komponenter. Årsrapportene på nett vil gi en langt mer verdifull informasjon om borevæskeskjemi og innhold av borevæskeskjemikalier fra offshore-produsert avfall enn det de etterspurte deklarasjonsskjemaene kan gi. (Skjemaene gir ingen slik informasjon, kun avfallsnummer og mengde.)

Oppsummeringsvis er innklagede av den oppfatning at den informasjon som er offentlig tilgjengelig, sammenholdt med den informasjonen som er gitt i møtet, er dekkende for klagers krav om miljøinformasjon.

I forhold til detaljeringen av informasjon vises det til lovproposisjonen om miljøinformasjonsloven, Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 169, hvor det fremkommer at det må ”utvises et fornuftig skjønn hvor hensynet til informantens arbeidsbyrde veies mot allmennhetens behov for informasjon, og hvor hensynet til lovens formål må tillegges betydelig vekt”.

I forlengelsen av ovennevnte kan ikke innklagede se hvilken ekstra miljøinformasjon deklarasjonsskjema for de siste 8 år fra alle anlegg vil kunne gi om produksjon og behandling av farlig avfall i Statoils virksomhet, utover det som er tilbudt/tilgjengelig. Under enhver omstendighet vil den eventuelle ekstrainformasjonen som klager hevder å ville kunne utlede av skjemaene, være så begrenset at det etter innklagedes syn ikke forsvarer den svært omfattende ekstra arbeidsbyrde og ressursbruk det medfører å fremskaffe disse skjemaene samlet, enten i elektronisk format eller i papirformat. Innklagede viser til at det dreier seg om anslagsvis 40.000 – 50.000 dokumenter og at det vil kreve 32 – 39 arbeidsuker å fremskaffe en slik dokumentasjonsmengde.

Videre oppfatter innklagede at klagers krav om miljøinformasjon i realiteten er å undersøke hvorvidt avfallsleveranser fra Statoil er blitt behandlet ved uegnede anlegg, og om det har vært uforsvarlig behandling ved mottaksanleggene. I en slik sammenheng påpeker innklagede at klager må rette sin henvendelse til det enkelte mottaksanlegg, da dette ikke er et forhold ved Statoils virksomhet.

Basert på ovennevnte er det innklagedes klare syn at klagers rett til informasjon etter mlinfl. § 16 er dekket på tilstrekkelig detaljert nivå i form av de allerede tilgjengelige rapporter med tillegg av de forhold som det er redegjort for i møte. Klager er etter innklagedes oppfatning ikke berettiget til å få utlevert kopier av selve deklarasjonsskjemaene som har fulgt de konkrete forsendelser fra Statoils anlegg fra 2004 og frem til i dag.

Subsidiært anføres det at klagers krav om utlevering av samtlige deklarasjonsskjemaer uansett er å anse som ”åpenbart urimelig” etter lovens § 17.

2. Deklarasjonsskjema med vedlegg m.v. for avfall levert til Stignæs i Danmark i perioden 1999 til i dag.

Innklagede viser til at kravet gjelder et avgrenset og konkretisert utvalg av deklarasjonsskjemaer som er blitt sendt til en bestemt mottaker. Også for dette kravet mener innklagede at de opplysninger som ligger tilgjengelig på norskeutslipp.no i tillegg til den informasjonen som er tilbudt i brev av 21.07.2011, er dekkende for den informasjon som klager har rett til i medhold av lovens § 16.

I forhold til de analysedokumenter som har vært vedlagt noen forsendelser til Stignæs, påpeker innklagede at det nødvendigvis ikke har vært analyser av de konkrete forsendelsene, men tidligere utførte analyser hvor hensikten med å vedlegge denne har vært å vise typisk sammensetning av den aktuelle avfallstype. Formålet med de vedlagte analysedokumentene har altså vært å underbygge den avfallsklassifiseringen som er rapportert i forsendelsesdokumentene. De gir ikke i alle tilfeller noen komponentinformasjon for den enkelte forsendelse.

Innklagede har likevel valgt å imøtekomme dette utleveringskravet fullt ut, da dette er en forespørsel det er praktisk mulig å håndtere.

3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser i samme tidsrom.

Det anføres at klagers krav om utlevering av alle andre dokumenter som omhandler miljøgiftinnhold i perioden fra 1999 og frem til ”dags dato”, er for generelt formulert til at innklagede kan forholde seg til det på en fornuftig måte, slik at kravet må avvises i medhold av lovens § 16 tredje ledd.

Videre anføres det, som for krav nr. 1, at miljøinformasjonsloven ikke gir rett til å få utlevert dokumentkopier, men miljøinformasjon. Etter innklagedes oppfatning vil en redegjørelse for hvorvidt og i hvilken utstrekning avfall som sendes bort fra Statoils anlegg (såvel onshore som offshore), eventuelt testes i forhold til miljøgiftinnhold, være dekkende for den miljøinformasjon som klager har rett til etter lovens § 16 første ledd.

Innklagede ønsker også å imøtegå klagers uttalelse i brev av 21.10.2011 til Klagenemnda, hvor det fremkommer at:

”Som allerede vist i redegjørelsen fra miljøleder på Statoil Mongstad vi la ved vår klage, har det vært tilfeller der Statoil har hatt grunn til å tro at det kan være miljøgifter i avfallet, og også har undersøkt og analysert dette forut for borttransport”.

Etter innklagedes syn gir ikke dette et korrekt bilde av redegjørelsen/fakta. De refererte analysene i redegjørelsen fra Mongstad er knyttet til målinger på eget utslipp til sjø fra anlegget og fra miljøovervåkingsaktiviteter. Uttalelsen fra informasjonsleder (ikke miljøleder) på Mongstad beskriver at det kan være mulig at tidligere forsendelser av avfall kan ha inneholdt spor av PFOS. Informasjonsleder henviser i sin redegjørelse til at det på grunn av en brann i anlegget i 2004 hvor det ble benyttet brannskum inneholdende PFOS, ikke kan utelukkes at det har forekommet ”spor av” PFOS i slam fra anlegget etter dette. Det vises til at innklagede analyserer sitt farlige avfall ved behov (risikobasert analyse), og det har i perioden fra 2004 ikke foreligget sannsynlighet for at oljeslammet som ble produsert på Mongstad inneholdt PFOS i slike mengder at det kunne være å anse som farlig avfall på grunn av PFOS-konsentrasjonen. Det foreligger ingen analyser av PFOS i dette slammet.

I forbindelse med dette opplyses det at innklagede sommeren 2011, som følge av det fokus som er på PFOS, fikk utført en analyse for PFOS i en forsendelse med vann fra Mongstad til Stignæs. Resultatet av denne prøven viste 0,031 mikrogram pr liter. Grensen for at det er farlig avfall er 5000 milligram PFOS pr liter.

Nemndas vurdering

Etter nemndas vurdering er det ikke tvilsomt at den etterspurte informasjonen er å anse som miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonslovens § 2. Hovedspørsmålet for nemnda blir følgelig om det er grunnlag for å pålegge klager å utlevere informasjonen i medhold av lovens § 16. Etter lovens § 9 plikter en virksomhet å ha kunnskap om forhold ved sin virksomhet som kan medføre ”en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet”. Slik kunnskap vil normalt måtte utleveres i henhold til lovens § 16, med mindre noen av lovens unntaksregler kommer til anvendelse, jf. § 17. Dette må vurderes konkret.

Nemnda må etter dette vurdere om det er grunnlag for å utlevere følgende krav om informasjon:

1. Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoils offshore og landbaserte anlegg i perioden fra 2004 til 22.06.2011.
2. Deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskarakterisering for eksport av avfall til Stignæs i Danmark i perioden fra 1999 til 22.06.2011.
3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser i samme tidsrom.

De enkelte krav om miljøinformasjon vil bli vurdert nedenfor.

1. *Deklarasjonsskjema for farlig avfall levert fra Statoil offshore- og landbaserte anlegg i perioden fra 2004 til 22.06.2011.*

Nemnda bemerker at kravet om miljøinformasjon i dette tilfellet er omfattende. Etter nemndas oppfatning er det imidlertid klart at de opplysninger som etterspørres, er forhold som virksomheten plikter å ha kunnskap om, jf. miljøinformasjonslovens § 9. Det påpekes for øvrig at transport av avfall over landegrensener er regulert i EUs transportforordning 1013/2006 som er inkorporert i norsk rett gjennom avfallsforskriftens kap. 13. Det er heller ikke tvilsomt at farlig avfall skal deklarerer ved levering til behandlingsanlegg.

Innklagede har ikke bestridt at klagen gjelder miljøinformasjon, jf. lovens § 2, eller at informasjonen som etterspørres omfattes av kunnskapskravet i § 9. Innklagede har anført at kravet om miljøinformasjon er fyllestgjørende besvart og viser til at informanten selv kan velge hvordan informasjonen skal gis, jf. lovens § 18 første ledd.

Dette bestrides av klager som, etter nemndas oppfatning, anfører at selve deklarasjonsskjemaene må utleveres for at kravet om miljøinformasjon skal anses besvart på en fyllestgjørende måte, jf. § 16. Nemnda vil peke på at innklagede har en viss valgfrihet i forhold til hvordan kravet om miljøinformasjon besvares, såfremt dette skjer på en fyllestgjørende måte. Det er først dersom informasjonen som er tilbudt innklagede ikke er dekkende for klagers krav om miljøinformasjon etter § 16, at nemnda må vurdere å pålegge innklagede å utlevere informasjonen i en annen form.

Hovedspørsmålet for nemnda er følgelig om kravet om miljøinformasjon må anses for å være fyllestgjørende besvart ved den informasjonen som allerede er tilgjengeliggjort og gitt av innklagede i møtet mellom partene, jf. § 16, jf. § 18 første ledd.

Ved denne vurderingen tar nemnda utgangspunkt i at et deklarasjonsskjema for farlig avfall i all hovedsak inneholder opplysninger om avfallsmengde, avfallskoder og mottaker av avfallet. Det er også slik at den enkelte avfallstransporten vil tildeles et eget deklarasjonsnummer, og at deklarasjonsskjemaet vil følge transporten inntil avfallet er sluttbehandlet. Dersom klager gis tilgang til det enkelte deklarasjonsskjema vil klager kunne ha en mulighet til å spore den enkelte avfallstransporten.

Nemnda påpeker at de offentlig tilgjengelige rapportene som klager har henvist til, gir informasjon om hva slags type avfall som blir produsert på de enkelte anlegg, og i hvilke mengder. Etter nemndas vurdering er dette langt på vei likeverdig med den informasjon som i sum fremkommer av deklarasjonsskjemaene. Dette vil gi klager en god oversikt over hovedavfallsstrømmene fra Statoil sine anlegg og sette klager i stand til å foreta nærmere undersøkelser av avfallstyper som kan være problematiske.

Dernest har Statoil gitt en fullstendig oversikt over sine avfallskontraktører som mottar farlig avfall fra innklagedes virksomhet. Nemnda vil peke på at dette gir klager sentral informasjon om de ulike avfallsstrømmene og en mulighet for å spore ulike typer avfall og avfallstransporter til den som mottar avfallet fra Statoil.

Etter nemndas vurdering er hovedforskjellen mellom den informasjonen som er tilbudt, og den informasjonen som etterspørres gjennom det enkelte deklarasjonsskjema, at sistnevnte gir et mer detaljert bilde av avfallsstrømmen og vil i større grad sette klager i stand til å spore den enkelte avfallstransporten i flere ledd via deklarasjonsnummeret. Klager vil da kunne rette en konkret henvendelse til den enkelte kontraktør om en helt spesifikk avfallstransport.

Den informasjonen som er tilbudt vil ikke på samme måte gjøre klager i stand til å spore og følge den enkelte avfallstransporten, men medfører at klager vil måtte rette generelle henvendelser til kontraktøren for å kunne følge enkelte transporter eller avfallstyper. Nemnda kan heller ikke utelukke at det kan være enkelte opplysninger eller enkeltstående analyser som kan følge deklarasjonsskjemaet og kan ha informasjonsverdi for klager. Det legges til grunn at dette bare forekommer rent unntaksvis.

Nemnda må således legge til grunn at den informasjonen som er tilbudt, ikke vil gi tilsvarende informasjonsverdi som den som er etterspurt, ved å kreve utlevering av det enkelte deklarasjonsskjema. Kravet om miljøinformasjon er således ikke fyllestgjørende besvart.

Etter nemndas vurdering er imidlertid den merverdien som informasjonen i det enkelte deklarasjonsskjema representerer, relativt begrenset sammenlignet med den informasjonen som allerede foreligger, og det svært betydelig antall dokumenter som kreves utlevert. Dette er oppgitt til 40.000 – 50.000 dokumenter for perioden 2004 til i dag. Etter nemndas vurdering er antallet deklarasjonsskjemaer trolig noe lavere, blant annet på grunn av at innsynskravet bare gjelder skjemaer frem til det tidspunkt kravet om miljøinformasjon ble fremsatt, og at antall avfallsforsendelser fra felt til felt kan variere. Likevel er det ikke tvilsomt at innsynskravet gjelder et stort antall deklarasjonsskjemaer.

Saken reiser følgelig spørsmål om kravet må avslås med henvisning til at kravet er for ”generelt formulert”, jf. lovens § 16 tredje ledd, eller at det er ”åpenbart urimelig”, jf. lovens § 17 første ledd bokstav b.

Nemnda vil først vurdere om lovens § 16 tredje ledd kan komme til anvendelse.

I forarbeidene i Ot.prp. nr.116 s. 169, 2. spalte, under kommentarene til § 16 tredje ledd, uttales følgende:

”Krav som er for generelt formulert kan være krav som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for identifisere hva det gjelder. Den selvstendige betydningen av sistnevnte kriterium er først og fremst spørsmål som er svært bredt vinklet og som er svært omfattende å besvare. Dette har sammenheng med arbeidsbyrden for informanten, og hvor mye det er rimelig å kreve fra denne.”

Videre uttales det i samme forarbeid s. 170, 1. spalte:

”Dette er bakgrunnen for at saksbehandlingsreglene gir mulighet for forlengelse av svarfristen der hvor det tar tid å fremskaffe informasjonen, for eksempel fordi den foreligger i flere forskjellige sammenhenger. Men der hvor besvarelse av forespørselen krever en helt urimelig og uforholdsmessig arbeidsinnsats, må virksomheten kunne avvise kravet.

Bestemmelsen i § 16 tredje ledd må også ses i sammenheng med retten til å avslå krav som må anses ”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.”

Nemnda viser til at det ikke gjelder et individualiseringskrav etter loven, jf. ovennevnte forarbeider s. 169, 2. spalte. Likevel må forarbeidene etter nemndas vurdering forstås slik at §

16 tredje ledd ikke bare omfatter krav som er uklare og uforståelige, men også krav som er så vidtrekkende at det vil kreve en uforholdsmessig innsats av innklagede å besvare kravet om miljøinformasjon.

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. Nemnda vektlegger i sin vurdering at det pr. i dag ikke eksisterer et elektronisk deklarasjonssystem for farlig avfall, og at deklarasjonsskjemaer derfor arkiveres på ulike måter og i varierende grad. Ved innklagedes virksomhet arkiveres deklarasjonsskjemaene på de ulike lokalitetene og ikke i et sentralt arkivsystem. I denne forbindelse vil nemnda peke på at det ikke stilles krav i miljølovgivningen om oppbevaring av deklarasjonsskjemaene. 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.

Det fremholdes at det skal vises tilbakeholdenhet med å avvise krav med hjemmel i § 16 tredje ledd.

Nemnda er likevel av den oppfatning at kravet om miljøinformasjon i dette tilfellet er for generelt formulert, slik at det kan avvises, jf. § 16 tredje ledd.

Med det resultat nemnda har kommet til er det ikke nødvendig å vurdere om lovens § 17 første ledd bokstav b kan komme til anvendelse.

2. Deklarasjonsskjema og tilhørende vedlegg med transportørinformasjon og avfallskarakterisering for eksport av avfall til Stignæs i Danmark i perioden fra 1999 til 22.06.2011.

Klagers krav om miljøinformasjon gjelder på dette punktet samtlige deklarasjonsskjema vedrørende avfallstransport til Stignæs i Danmark i perioden fra 1999 frem til i dag. Nemnda oppfatter det slik at det ikke er deklarasjonsskjema som etterspørres, men notifikasjoner for grensekryssende transport av avfall med tilhørende forsendelses- og transportdokumenter. Det er også denne dokumentasjonen som klager har fått utlevert.

Klager har fremlagt en liste på i alt 11 avfallstransporter som man med sikkerhet vet har funnet sted. Statoil har gitt ut dokumentasjon vedrørende disse 11 transportene. Klager anfører at det er forekommet transportert utover de transportert som ble listet opp av klager, noe som heller ikke synes bestridt av innklagede.

Nemnda viser til at klagers krav om miljøinformasjon gjelder samtlige avfallstransporter til Stignæs i perioden fra 1999. Nemnda legger til grunn at kravet omfatter en begrenset dokumentasjonsmengde og kan heller ikke se at det er unntak i loven som kan komme til anvendelse for dette kravet.

Innklagede pålegges dermed å utlevere den etterspurte dokumentasjonen for samtlige avfallstransporter til Stignæs fra 1999 og frem til kravet om miljøinformasjon ble fremsatt.

3. Kopi av andre dokumenter Statoil har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser i samme tidsrom.

Nemnda vil peke på at dette kravet om miljøinformasjon etter sin ordlyd rekker svært vidt, og det kan reises spørsmål om kravet bør avvises, jf. § 16 3. ledd. Av bestemmelsen følger det, som tidligere nevnt, at et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom det er:

”for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder”.

Klager har i brev av 21.10.2011 påpekt at kravet innebærer informasjon om avfallsforsendelser som har eller kan ha inneholdt prioriterte miljøgifter uten å ha vært klassifisert som farlig avfall. Kravet er fra klagers side ment å være et:

”oppfangingskriterium for å kunne få informasjon om tilfeller der Statoil allikevel besitter avfallskarakteriseringsinformasjon som viser innhold av miljøgifter i avfall sendt fra bedriften”.

Etter nemndas vurdering kan kravet omfatte alle avfallsforsendelser fra Statoil sine samlede anlegg, hvor det er en teoretisk mulighet for uriktig karakterisering av avfallet. En annen mulig tolkning av spørsmålet kan være at klager etterspør informasjon om avfallsforsendelser som er karakterisert som ordinært avfall, men hvor innklagede likevel har analyser som viser at det har et innhold av miljøgifter som gjør at avfallet skulle vært karakterisert som farlig avfall. Et spørsmål blir også om klager etterspør dokumentasjon i de avfallsforsendelser hvor innklagede vet det er begått feil, eller om det også gjelder de avfallsforsendelser der innklagede har en begrunnet eller ubegrunnet mistanke om at grenseverdiene for farlig avfall er overskredet.

Uavhengig av hvordan man velger å forstå spørsmålet, vil nemnda peke på at det vil være svært vanskelig å besvare kravet på en dekkende måte når det er så generelt utformet. I praksis antar nemnda at innklagede i så fall vil måtte gjennomgå all avviksrapportering i sine systemer vedrørende ordinært avfall for alle anlegg over en relativt lang tidsperiode for deretter å holde disse opp mot kravet om miljøinformasjon, noe som utvilsomt vil være svært ressurskrevende.

Nemnda viser også i denne sammenheng til Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 169 2. spalte siste avsnitt hvor det uttales:

”Krav som er for generelt formulert kan være krav som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva det gjelder. Den selvstendige betydningen av sistnevnte kriterium er først og fremst spørsmål som er svært bredt vinklet og som er svært omfattende å besvare. Dette har sammenheng med arbeidsbyrden for informanten, og hvor mye det er rimelig å kreve fra denne”.

Av forarbeidene følger det at det ved vurderingen av om kravet skal avises, skal gjøres en helhetlig vurdering av arten av spørsmålet, hvordan dette er formulert, hvor omfattende dette er å besvare, og hva det er rimelig å kreve av informanten.

Det skal, som nevnt, vises tilbakeholdenhet med å avvise krav om miljøinformasjon i medhold av lovens § 16 3. ledd. I dette tilfellet er imidlertid nemnda av den oppfatning at man står overfor et svært generelt spørsmål, hvor det er vanskelig å identifisere hvilke opplysninger som konkret etterspørres og som kan ha relevans for klager. Dette medfører at det vil være svært vanskelig og ressurskrevende for innklagede å besvare spørsmålet på en fyllestgjørende måte.

Samlet sett finner nemnda at kravet er for generelt utformet og kan avvises, jf. § 16 tredje ledd.

Vedtak

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

- *Krav om utlevering av deklarasjonsskjema fra 2004 til innsynskravet ble fremsatt 22. juni 2011 tas ikke til følge.*
- *Statoil pålegges å utlevere notifikasjoner for grensekryssende transport av avfall med tilhørende forsendelses- og transportdokumenter til Stignæs, fra og med 1999 til kravet om miljøinformasjon ble fremsatt 22. juni 2011. Dokumentasjonen skal overleveres klager innen 30 dager fra mottakelsen av vedtaket.*
- *Krav om andre dokumenter som innklagede har om miljøgiftinnhold i sine avfallsforsendelser, tas ikke til følge.*

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Vedtaket er særlig tvangsgrunnlag etter lov 26. juni 1992 nr. 83 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) kap. 13, jf. mil. § 19 sjette ledd. Tvist om vedtaket er gyldig kan bringes inn for domstolene.

Tvist 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, 15. mars 2012

Hans Chr. Bugge
leder

Ina Lindahl Nyrud

Andreas Pihlstrøm