

Klagenemnda for miljøinformasjon



Nemndsvedtak i sak 2019/1

Klager: Regnskogfondet
Mariboegate 8
0183 Oslo

Innklaget: St1 Norge AS
Postboks 1154 Sentrum
0170 Oslo

Saken gjelder

Krav om informasjon om bruk av palmeolje og andre innsatsfaktorer i biodrivstoff.

Saksgang

Regnskogfondet sendte i desember 2018 ut en undersøkelse til norske biodrivstoffleverandører for å hente inn informasjon om bruk av palmeolje og andre innsatsfaktorer i biodrivstoff.

Spørsmålene som ble stilt i undersøkelsen var:

1. Omsetter, eller planlegger selskapet å omsette biodrivstoff laget av palmeolje eller biprodukter av palmeolje i det norske markedet i 2019 (dvs. CPO og/eller PFAD)?
2. Har dere en policy som gjelder for omsetning av palmeoljebasert biodrivstoff – det være seg som en beslutning om å ikke omsette dette; ambisjon om kun å omsette avfall/rest slik som PES eller SBEO; ambisjon om utfasing eller reduksjon; krav til deres leverandører og underleverandører ang. avskoging, menneskerettigheter eller andre miljøforhold; eller annet? Hvis ja, ønsker vi gjerne en kopi av evt. policy/retningslinjer.
3. Hvilke andre råstoffer er biodrivstoff dere planlegger å omsette i det norske markedet i 2019 basert på?

Hvis ja på spørsmål 1:

4. Hva slags palmeoljebasert råstoff vil selskapet omsette i 2019? (CPO og/eller PFAD)
5. Hvilke volum av biodrivstoff basert på palmeolje og/eller biprodukter fra palmeolje forventer dere å omsette i 2019? I den grad det er mulig, spesifiser for hver enkelt råvare (CPO, PFAD osv.) og hvorvidt det er HVO og/eller FAME. Spesifiser også per bruksområde: Veitrafikk; anleggstrafikk (avgiftsfri/merket diesel); og båttrafikk.
6. I den grad dere omsetter biodrivstoff basert på palmeolje eller biprodukter fra palmeoljeproduksjon i 2019 – i hvilke av deres produkter vil palmeoljebasert biodrivstoff inngå?
7. Hvem er deres leverandør(er) av palmeoljebasert biodrivstoff i 2019?

Regnskogfondet vurderte svaret de mottok fra St1 som utilstrekkelig og mangelfullt. Regnskogfondet sendte derfor en ny henvendelse med anmodning om nærmere utdyping av svaret. Denne ble ikke besvart av St1 innen fristen, og Regnskogfondet sendte 28.02.2019 klage til Klagenemnda for miljøinformasjon.

Etter mottatt klage sendte St1 nytt svar til Regnskogfondet 13.03.2019. St1 mener Regnskogfondet allerede er gitt tilgang til den informasjon som det er grunnlag for etter miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven, og at informasjonen det bes om i klagen til dels er informasjon St1 ikke er i besittelse av, og til dels er forretningshemmeligheter da det er snakk om fremtidige forhold.

St1 kommenterte klagen i tilsvaret til nemnda 21.03.2019. Regnskogfondet kommenterte St1s tilsvaret 25.4.2019. St1 kom med ytterligere kommentarer til Regnskogfondets merknader 2.5.2019.

Klagers anførsler

Regnskogfondet viser til at undersøkelsen hadde som hovedformål å skaffe en oppdatert oversikt over omsetningen av palmeoljebasert drivstoff og norske omsetters holdning til bruk av slikt drivstoff. En del av kjernevirksomheten til Regnskogfondet er å kartlegge bransjer som benytter seg av store volum palmeolje. Palmeoljebasert biodrivstoff er tilknyttet en stor avskogings- og klimarisiko. Avskoging av regnskog innebærer ødeleggelse av unike økosystemer, som fører til tap av unike plante- og dyrearter.

Regnskogfondet er ikke enig i at informasjonen som etterspørres er av konkurransesensitiv karakter. Med henvisning til nemndas tidligere praksis må krav om hemmelighold være grunnlagt, og behovet være godtgjort, jf. vedtak i sak 2004/18, 2005/10, 2007/11, 2013/1, 2014/9, 2014/11 og 2016/8, samt Rt. 2010 s. 385. Regnskogfondet mener avslaget fra St1 ikke møter kravet til begrunnelse, og at unntakene i mil. §§ 16 og 17 ikke bør være gjeldende i denne saken. Det vises til nemndas praksis i sak 2016/8, der nemnda ga klager medhold i krav om svar på langt mer detaljerte spørsmål knyttet til virksomheten. Dessuten mottok et betydelig antall aktører i samme marked undersøkelsen, uten å kreve hemmelighold. Nemnda la i sak 2016/8 til grunn at det at andre aktører har oppgitt lignende opplysninger ikke kan være avgjørende for vurderingen, men at det på den andre siden er en indikasjon på at opplysningene ikke ligger innenfor kjerneområdet for taushetsplikten.

Når det gjelder opplysninger om leverandører viser Regnskogfondet til sak 2016/8 der nemnda konkluderte med at opplysninger om navn og adresse på forleverandører ikke er miljøinformasjon, men at det etter produktkontrollloven § 10 er en plikt til å opplyse om hvem som er tilvirker dersom produktet kan medføre miljøforstyrrelser. Nemnda fremhevet i sak 2004/18 at informasjon om hvem som er tilvirker og eventuelt leverandør er viktig informasjon for at klager skal kunne ta stilling til og få innsikt i om produktet er produsert på en bærekraftig måte. Videre fremgår det av produktkontrollloven § 10 tredje ledd at rett til informasjon også gjelder informasjon om virkninger på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser.

Innklagedes anførsler

St1 viser til at de er en del av et større nordisk energikonsern, og at det norske selskapet eier drivstoffstasjonene Shell i Norge. Drivstoffproduktene på privatmarkedet som selges via Shell-stasjonene er:

- V-power Nitro +98
- Fuelsave 95
- Diesel Extra
- V-power Nitro +Diesel
- Rex-diesel

Hver av disse produktene har sitt særpreg og er utviklet med en rekke forskjellige egenskaper. Produktet Rex-diesel skiller seg fra de andre produktene ved at det markedsføres med høyere grad av biodiesel, og hvor bestanddelene pr. i dag kun er avfall fra treindustrien eller matproduksjon. Det vises til St1s nettsider for informasjon om produktene, herunder biodrivstoff. St1 understreker at det er uenighet mellom St1 og Regnskogfondet om de klimamessige virkningene av palmeolje i

biodrivstoff. St1 viser til at all palmeolje som måtte befinne seg i drivstoffet til St1 er sporbar og kommer fra plantasjer som ikke bidrar til avskoging.

St1 er forpliktet til å rapportere bruk av biodrivstoff etter produktforskriften § 3-10. Rapporteringen skjer etterskuddsvis, og omfatter informasjon om bestanddelene i drivstoffet og bærekraftskriterier. I tillegg er det et krav om at rapporteringen har vært gjenstand for en uavhengig revisjon, og det er først når denne er gjennomført at St1 er i besittelse av den faktiske informasjonen Regnskogfondet etterspør. Fremtidige planer er forretningshemmeligheter som St1 mener ikke kan offentliggjøres av hensyn til konkurransen på drivstoffmarkedet.

Drivstoffet som omsettes består av en rekke ulike råvarer som inngår som bestanddeler i de endelige produktene. For alt drivstoff som kjøpes medfølger sertifikater som viser råvarene drivstoffet består av. Informasjonen må allokeres til de ulike markedene siden St1s innkjøpsordning innebærer at det kjøpes inn samlet for Norge, Finland og Sverige. Videre må informasjonen koordineres med det som er rapportert fortløpende til skattemyndighetene. Av hensyn til både rapporteringen etter produktforskriften og til skattemyndighetene er det avgjørende at all informasjon sammenstilles slik at man er sikker på at den er helt korrekt, og først når dette er gjort vil man med sikkerhet kunne si hvorvidt og eventuelt hva slags og i hvilken grad palmeoljebasert biodrivstoff er solgt på det norske markedet. Informasjonsforespørslene må derfor besvares etterskuddsvis, og informasjon om drivstoffet som er solgt i 2019 kan derfor ikke bevares før i mars 2020.

Når det gjelder fremtidig salg vises til at bestemmelsene om forretningshemmeligheter stiller vilkår både om informasjonens art og virkningen av at den offentliggjøres. Informasjonen må gjelde næringsopplysninger, og offentliggjøring må påføre et økonomisk tap eller redusert inntjening, jf. Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) s. 114. St1 viser til at all informasjon som klagen omhandler er næringsopplysninger, og at det ikke er nødvendig å godtgjøre at informasjonen faktisk vil medføre økonomisk tap, det er tilstrekkelig at utlevering *potensielt* vil kunne ha den virkningen, jf. veileder til offentlighetsloven s. 84-85.

På markedet for drivstoff har Konkurransetilsynet vurdert konkurransen å være "*vesentlig begrenset*", og aktørene er dessuten underlagt utvidet opplysningsplikt av Konkurransetilsynet. Konkurransesituasjonen innebærer at det er særlig viktig at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflytter konkurrenter, informasjon vil lettere kunne påføre økonomisk tap, slik at det i realiteten vil gjelde en lavere terskel for hva som anses som forretningshemmeligheter. Drivstoffmarkedet er den seneste tiden utviklet som følge av økte offentligrettslige krav til andelen biodrivstoff. Dette har ført til en endring i konkurransesituasjonen som følge av ulike typer av biodrivstoff tillater forskjellig innblandingsgrad, og det er begrenset med leverandører som kan levere biodrivstoff som er tilpasset bruk i Norge. Detaljerte opplysninger om planer vedrørende bestanddeler i drivstoff, slik som palmeolje i St1s drivstoff er derfor særlig konkurransesensitiv informasjon. Informasjonsutveksling mellom konkurrenter er kjerneområdet for taushetspliktbestemmelsen, jf. Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) s. 114: "*Kjerneområdet for taushetsplikt etter bestemmelsen vil ut fra dette være opplysninger om produksjonsmetoder og produktutvikling og lignende som konkurrenter kan bruke på tilsvarende måte i egen virksomhet*". St1 mener konkurrenter vil kunne anvende informasjon om bestanddeler ved fastsettelse av egen forhandlingsstrategi og ved prisfastsettelsen.

St1 har gjort Regnskogfondet kjent med St1s hovedleverandør av drivstoff er det finske selskapet Neste Corporation, men at planer om fremtidige leverandører konkurransesensitiv informasjon da dette kan gi konkurrenter verdifull informasjon om St1s innkjøpsstrategi. Det vil utgjøre en betydelig ulempe i forhandlingssituasjonen å offentliggjøre hvem St1 planlegger å kjøpe drivstoff av i fremtiden. St1 viser til at det ved vurdering av allmennhetens behov for innsyn i informasjonen må legges betydelig vekt på at den vil kunne fremlegges etterskuddsvis.

Nemndas vurdering

Klagefrist

Det følger av miljøinformasjonsloven § 19 andre ledd at klagefristen er tre uker fra underretning om avslag på krav om miljøinformasjon er kommet frem til den som krever innsyn. Undersøkelsen ble sendt aktuelle virksomheter 17.12.2018 med svarfrist 17.01.2019. Regnskogfondet mottok svar fra St1 11.01.2019, men svaret ble vurdert som utilstrekkelig og ny henvendelse ble sendt 01.02.2019. Det ble satt frist for svar 11.02.2019. Henvendelsen ble ikke besvart av St1 innen fristen og klage til Klagenemnda ble sendt 28.02.2019. Klagen er sendt innen lovens frist og tas til behandling av nemnda.

Lovanvendelse

Etter miljøinformasjonsloven § 16 første ledd har enhver rett til miljøinformasjon om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Retten til miljøinformasjon gjelder også påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig, jf. § 16 annet ledd.

Miljøinformasjonsloven er den generelle loven og bestemmelsene gjelder i utgangspunktet alle produkter, inklusive produkter som faller inn under produktkontrollovens virkeområde. I Ot.prp.nr.116 (2001-2002) uttales det om grensedragningen mellom miljøinformasjonsloven og produktkontrolloven (s. 92-93) at miljøvirkninger fra bruk og eventuelt produksjon av produkter inngår i det man skal ha kunnskap om etter miljøinformasjonsloven § 9, som er grunnlaget for retten til miljøinformasjon fra virksomhet i miljøinformasjonsloven § 16. Produktkontrolloven § 10 gir rett til informasjon om komponenter eller egenskaper ved det enkelte produkt, såkalt produktspesifikk informasjon.

Kravet om informasjon som gjelder omsetning og planer om omsetning av biodrivstoff, policy for omsetning av biodrivstoff og hvilke råstoff biodrivstoffet som planlegges omsatt er basert på, hva slags palmeoljebasert råstoff selskapet vil omsette og volum av biodrivstoff basert på palmeolje som forventes omsatt, vurderer nemnda til å være informasjonskrav som skal behandles etter miljøinformasjonsloven. Krav om informasjon om innhold i enkeltprodukter er produktspesifikk informasjon etter produktkontrolloven. Det samme gjelder spørsmål om hvem som er produsent eller importør av produkt, jf. produktkontrolloven § 10 første ledd e. Nemnda mener krav om informasjon om i hvilke av virksomhetens produkter palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå, og om leverandør av palmeoljebasert biodrivstoff i 2019, må vurderes etter produktkontrolloven.

Er informasjonen klager krever "miljøinformasjon" om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. miljøinformasjonsloven § 16?

Det fremgår av miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav b at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder produkters egenskaper eller innhold, regnes som miljøinformasjon. Opplistingen i bokstav b er ikke uttømmende. I første rekke siktes til menneskelig aktivitet som påvirker utviklingen i miljøtilstanden, som for eksempel utslipp av forurensende stoffer, støy eller stråling, avfall, arealbruk, energi, høsting, eller utsetting av genetisk modifiserte eller fremmede organismer.

Spørsmålene som ble stilt virksomhetene på drivstoffmarkedet er knyttet til omsetningen av palmeoljebasert drivstoff og norske omsetters policy til bruk av drivstoff bestående av palmeolje.

Palmeolje er en vegetabilsk olje som utvinnes av oljepalmetreet. Tre fjerdedeler av totalt produsert palmeolje brukes til mat, spesielt matolje og bearbejdede oljer og fettstoffer. Palmeolje brukes også i kosmetikk, rengjøringsmidler og biodrivstoff. På grunn av dens økonomiske betydning har

produksjon av palmeolje økt betydelig de siste tiårene, og planting av oljepalmer har ført til avskoging av store områder med tropisk skog. De tropiske områdene som er egnet for oljepalmeplantasjer, er spesielt rikt på biologisk mangfold. Utviklingen har derfor betydelig negativ innvirkning på det globale biologiske mangfoldet, da oljepalmeplanting ofte erstatter tropiske skoger og andre artsrike naturtyper (Kilde: "Palm Oil and Biodiversity" Rapport fra IUCN 2018).

Sertifisert palmeolje produseres i henhold til en rekke miljømessige og sosiale kriterier, og bærekraftig palmeolje har som mål å redusere påvirkningen på skoger, arbeidere og lokalsamfunn.

Selv om deler av palmeoljeproduksjonen produseres i tråd med bærekraftskriterier, vurderes produksjon av palmeolje generelt som en trussel mot biologisk mangfold. Informasjon om blant annet opprinnelse og produksjon av palmeolje som brukes i ulike produkter er viktig informasjon om oppfyllelse av bærekraftskriteriene. Rapporten fra IUCN viser til at dersom virkningen på biologisk mangfold skal reduseres, må palmeolje produseres mer bærekraftig ved å unngå avskoging og redusere bruken for annet enn matvarer. Nemnda mener informasjon om innhold av palmeolje i biodrivstoff er faktiske opplysninger om faktorer som kan påvirke miljøet, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b, og nemnda finner at informasjon om omsetning og planer om omsetning av biodrivstoff laget av palmeolje eller biprodukter av palmeolje er å anse som miljøinformasjon.

Retten til miljøinformasjon etter § 16 første ledd omfatter forhold ved virksomheten som kan medføre en "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet". Det er ikke noe krav om at miljøpåvirkningen må finne sted innenfor Norges grenser. Dette er uttrykkelig nedfelt i loven § 16 annet ledd hvor det fremgår at rett til miljøinformasjon etter første ledd også gjelder påvirkning på miljøet som følge av produksjon og distribusjon av produkt utenfor Norges grenser.

Det fremgår at av Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 224 at: *"Generelt kan man derfor si at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet eller utnyttelsen av naturressurser, normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige. Blant forhold som generelt er relevante å vurdere, kan nevnes forurensning, herunder støy, produkter som brukes eller produseres i virksomheten, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser".*

Regler om omsetningskrav og bærekraftskriterier for biodrivstoff er gitt i forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) kap. 3. Forskriften har minimumskrav til innblanding av biodrivstoff i vanlig diesel og bensin. Det følger av forskriften § 3-3 at de som omsetter drivstoff, skal sørge for at minimum 10,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff, unntatt biogass. Fra 1. januar 2019 er kravet 12 volumprosent, og fra 1. januar 2020 er kravet 20,0 volumprosent. Ved oppfyllelse av omsetningskravet skal biodrivstoff fremstilt av råstoff på liste i vedlegg til forskriften, telle dobbelt sammenlignet med andre biodrivstoff. Forskriften har også i § 3-4 krav om at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 1,75 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff fremstilt av råstoff på vedleggets liste. Dette kravet øker til 2,25 volumprosent fra 1. januar 2019 og 4 volumprosent fra 1. januar 2020. For oppfyllelse av omsetningskravene kan det bare medregnes drivstoff som oppfyller forskriftens bærekraftskriterier. Alle som omsetter biodrivstoff i Norge, må årlig rapportere til Miljødirektoratet hva slags biodrivstoff de bruker for å oppfylle omsetningskravet.

Nemnda mener at hvilke råstoffer som benyttes i biodrivstoff, herunder bruk av palmeolje, er forhold ved virksomheten som kan medføre en "ikke ubetydelig påvirkning av miljøet", noe som innebærer at virksomheten har en kunnskapsplikt, og at klager som utgangspunkt har rett til å få utlevert informasjon, jf. § 16.

Er informasjon gitt om omsetning og planlagt omsetning av palmeoljebasert biodrivstoff tilstrekkelig til å oppfylle informasjonsplikten?

Informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven § 16 er knyttet til kunnskapsplikten i § 9. Den enkelte virksomhet skal ha kunnskap om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Kunnskapsplikten gjelder både intern drift, og virkningen av den virksomhet som drives, og konsekvenser av virksomheten i form av forurensende utslipp, energiforbruk, avfall, arealbruk, forbruk av naturressurser, osv.

På spørsmål om **selskapet omsetter, eller planlegger å omsette biodrivstoff laget av palmeolje eller biprodukter av palmeolje i det norske markedet i 2019 (spørsmål 1)** har St1 i sitt tilleggssvar til Regnskogfondet 13.03.2019 vist til selskapets policy som innebærer at produkter laget med sertifisert og sporbar palme vil kjøpes og selges såfremt selskapet finner det økonomisk lønnsomt. St1 viser til at endelig råstoffsammensetning for 2019 først vil være klar i 2020, og at fremtidige planer er konkurransesensitiv informasjon.

Når St1 har svart bekreftende på spørsmålet om selskapet omsetter eller planlegger å omsette biodrivstoff laget av palmeolje i 2019, mener nemnda at spørsmål om informasjonsplikt knyttet til type palmeoljebasert råstoff, volum pr. råvare, bruksområde mv., og spørsmål om eventuelt unntak fra informasjonsplikten for forretningshemmeligheter må vurderes i tilknytning til spørsmål 3 – 5 som gjelder nærmere detaljer om selskapets omsetning av palmeoljebasert biodrivstoff.

På spørsmål om **policy for omsetning av palmeoljebasert biodrivstoff (spørsmål 2)** har St1 vist til selskapets visjon om å være ledende på produksjon og salg av CO₂-bevisst energi, noe som innebærer å ta i bruk alle virkemidler som er økonomisk og miljømessig bærekraftig for å redusere utslipp. Selskapet anser sertifisert og sporbart biodrivstoff som et av flere virkemidler for å kutte utslipp, og kravene som stilles leverandører og underleverandører baserer seg på EUs bærekraftskriterier og sertifiseringsordningen ISCC som alt biodrivstoffet selskapet omsetter er sertifisert av. I den grad et drivstoff representerer en reduksjon av CO₂-utslipp sammenlignet med tilgjengelige alternativer og møter det til enhver tid gjeldende kravet for bærekraft, vil selskapet kjøpe og selge dette forutsatt at det også er økonomisk bærekraftig. St1 viser til at sertifiseringsordningen International Sustainability & Carbon Certification (ISCC) er et offisielt anerkjent og frivillig EU-sertifiseringsprogram som inkluderer en tredjeparts revisjonsprosess som skal sikre at hele verdikjeden oppfyller EUs bærekraftskriterier for biodrivstoff. Alt biodrivstoffet St1 kjøper er sertifisert av ISCC. Regnskogfondet har i sitt tilsvarende 25.4.2019 vurdert svaret på spørsmål 2 som tilfredsstillende, og nemnda går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

På spørsmål om **hvilke andre råstoff biodrivstoff som planlegges omsatt i det norske markedet i 2019 er basert på, hva slags palmeoljebasert råstoff selskapet vil omsette i 2019 og hvilke volum av biodrivstoff basert på palmeolje eller biprodukter fra palmeolje selskapet forventer å omsette i 2019 (spørsmål 3 – 5)** har St1 også vist til at planer om fremtidig råstoffsammensetning er konkurransesensitiv informasjon, og at endelig råstoffsammensetning for 2019 ikke er klart før det reviderte bioregnskapet for rapportering foreligger i 2020.

Virksomhetens kunnskapsplikt om miljøforhold i egen virksomhet innebærer at St1 må ha kunnskap om innhold i produkter som omsettes på det norske markedet. Klager presiserer at informasjonskravet gjelder den informasjonen virksomheten er i besittelse av, og når det gjelder spørsmålet om forventet volum bes det om et anslag på dette.

De som omsetter drivstoff skal hvert år innen 31. mars rapportere på foregående års oppfyllelse av omsetningskrav og bærekraftskriterier for biodrivstoff, jf. produktforskriften paragraf 3-10. For hvert parti biodrivstoff skal rapporteringen inneholde opplysninger om type biodrivstoff, volum biodrivstoff, type råstoff partiet er laget av, opprinnelsesland for råstoffet, hvorvidt råstoffet

kvalifiserer for dobbelttelling, reduksjon av klimagassutslipp sammenlignet med fossilt drivstoff mv. For rapporteringspliktige som er omfattet av omsetningskravet for biodrivstoff skal det i tillegg oppgis totalt volum bensin, autodiesel og flytende biodrivstoff omsatt siste år. Forskriften krever at en uavhengig revisjon er gjennomført før den årlige rapporteringen sendes inn.

Nemnda mener at informasjon om hvilke råstoff biodrivstoffet som omsettes på det norske markedet inneholder, omfattes av kunnskapsplikten etter miljøinformasjonsloven § 9. Regulering av omsetningskrav og bærekraftskriterier for biodrivstoff har som formål å fremme omsetning av biodrivstoff til veitrafikk og fremme bærekraft for biodrivstoff, jf. produktforskriften § 3-1. Nemnda mener at informasjon om råstoffer i biodrivstoffet som omsettes på det norske markedet, er miljøinformasjon som virksomheten skal ha kunnskap om, og som dermed som utgangspunkt er en del av informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven § 16.

Undersøkelsen fra Regnskogfondet ble sendt i desember 2018, og er knyttet til virksomhetenes planer for 2019. Både svaret fra St1 og klagen til nemnda er gitt i 2019.

Nemndas flertall (*Cabot, Nyrod og Vestrum*) legger til grunn at på tidspunktet for nemndas vurdering omfatter klagen informasjon om faktisk omsetning hos virksomheten, og ikke bare informasjon om fremtidige planer. Dette innebærer at virksomheten må gi klager informasjon både om hva slags palmeoljebasert råstoff som omsettes og om hvilke andre råstoff biodrivstoffet som omsettes er basert på. Når det gjelder planlagte innkjøp for fremtidig omsetning kan det stilles spørsmål ved om hvor langt kunnskapsplikten går for fremtidige planer om omsetning. Planer virksomheten har for fremtidig omsetning kan endre seg, og kunnskapsplikten omfatter ikke alle fremtidige planer virksomheten har. Informasjonskravet i denne saken gjelder omsetning av biodrivstoff i 2019, og flertallet mener at kunnskapsplikten om innhold i biodrivstoffet som omsettes også må omfatte produkter som er planlagt omsatt i inneværende år.

Når det gjelder volum palmeolje og/eller biprodukter av palmeolje som forventes omsatt mener flertallet at dette også er miljøinformasjon, og at det må kunne forventes av en aktør at en kan gi anslag på forventet omsatt volum i løpet av året. Et slikt anslag vil måtte være omtrentlig ut fra de planer som foreligger, og korrigeres med endelige tall som virksomheten selv opplyser de kan gi ut når disse foreligger. Klager ber om et anslag og ønsker spesifisert for hver enkelt råvare hvis mulig – og også spesifisert pr. bruksområde (veitrafikk, anleggstrafikk og båttrafikk). Flertallet mener virksomheten må gi informasjon om forventet omsatt volum pr. bruksområde.

Nemndas mindretall (*Pihlstrøm og Fjellstad*) mener innsynskravet i sin helhet må vurderes som spørsmål om virksomhetens fremtidige planer.

På spørsmål om ***i hvilke av selskapets produkter palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå og hvem som er leverandør(er) av palmeoljebasert biodrivstoff i 2019 (spørsmål 6 - 7)*** har St1 opplyst at palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå i drivstoff til veitrafikk, og at hovedleverandør så langt har vært det finske selskapet Neste Corporation.

Produktspesifikk informasjon om bestemte produkter og deres innhold, egenskaper, virkninger mv. reguleres av produktkontrollloven § 10. Bestemmelsen gir rett til informasjon om et produkt inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre miljøforstyrrelse, jf. lovens § 1. Nemnda har i tidligere saker, blant annet sak 2005/17 og 2006/4, lagt til grunn at informasjonsplikten i § 10 første ledd også omfatter tilfeller der et produkt inneholder komponenter som kan medføre virkning som nevnt i § 1, selv om ikke produktet i seg selv kan ha slik virkning. Nemnda fastholder denne forståelsen av bestemmelsen.

Hvilken informasjon som kan kreves i medhold av produktkontrollen § 10 har sammenheng med plikten til å ha kunnskap i produktkontrollen § 3. Etter produktkontrollen § 3 tredje ledd plikter produsent eller den som innfører et produkt å skaffe seg den kunnskapen som er nødvendig for å vurdere faren for helseskade og/eller miljøforstyrrelse. Produktkontrollen § 10 annet ledd sier at informasjonen kan kreves fra produsent, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av et produkt.

St1 har i svar på spørsmål 6 opplyst at palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå i drivstoff til veibruk, men har ikke spesifisert hvilke av selskapets drivstoffprodukter som inneholder palmeoljebasert biodrivstoff. Kunnskapsplikten i produktkontrollen § 3 innebærer at virksomheten må ha kunnskap om innholdet i de enkelt produkter som omsettes. Produksjon av palmeolje er en trussel mot det biologiske mangfoldet og kan medføre miljøforstyrrelse, jf. lovens § 1. Nemnda mener virksomheten må opplyse om innhold av palmeoljebasert biodrivstoff i de enkelte produkter, jf. § 10 første ledd a.

Når det gjelder spørsmålet om leverandør av palmeoljebasert biodrivstoff innebærer informasjonsplikten at virksomheten må opplyse om alle leverandører at dette og ikke kun hovedleverandør, jf. § 10 første ledd e. Det følger av § 10 sjette ledd at produsent, importør, bearbeider og omsetter av produkter skal gi nødvendig informasjon til etterfølgende salgsledd.

Kan informasjon om planlagt omsetning og råstoff sammensetning unntas som konkurransesensitiv informasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 17?

Det følger av miljøinformasjonsloven § 17 første ledd punkt c at krav om miljøinformasjon kan avslås dersom informasjonen som etterspørres angår tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Ordlyden i § 17 bokstav c er den samme som i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, og bestemmelsen er ment å ha samme anvendelsesområde som forvaltningslovens bestemmelse. I Ot. prp. nr. 116 (2001-2002) uttales at det stilles krav både til opplysningenes art (drifts- eller forretningsforhold) og den eventuelle virkningen av at opplysningene gis ut (konkurransemessig betydning). Nemnda mener det uten videre kan slås fast at informasjon om omsetning av biodrivstoff og hvilke råstoffer dette inneholder, gjelder St1s "drifts- eller forretningsforhold". Spørsmålet som gjenstår er om det vil være av konkurransemessig betydning for St1 å hemmeligholde opplysningene som klager krever utlevert. At noe er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde innebærer ifølge Ot. prp.nr. 116 (2001-2002) s. 162 at "*offentlighet omkring opplysningene må kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.*"

Virksomhetens behov for å kunne hemmeligholde bestemte opplysninger må veies opp mot allmennhetens interesse i opplysningene. Dette fremgår direkte av forarbeidene til miljøinformasjonsloven jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 162, hvor det heter: "*Hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten, vil bero på om virksomhetens behov for hemmelighold er mer eller mindre beskyttelsesverdig og i hvilken grad allmenne hensyn tilsier at opplysningen må kunne utleveres. Kjerneområdet for taushetsplikt etter bestemmelsen vil ut fra dette være opplysninger om produksjonsmetoder og produktutvikling og lignende som konkurrenter kan bruke på tilsvarende måte i egen virksomhet.*" Forarbeidene legger til grunn at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ofte ikke vil være til hinder for at miljøopplysninger som knytter seg til virksomheter, utleveres. Det er først og fremst i de tilfellene der miljøinformasjonen vil avdekke sammensetningsopplysninger, produksjonsmetoder og lignende som ikke allerede er kjent, at taushetsplikten vil gjøre seg gjeldende. Klagenemnda har i tidligere praksis lagt til grunn at krav om å avslå et informasjonskrav med hjemmel i § 17 første ledd bokstav c må være grunnlagt, og at behovet må være godtgjort av

den som krever hemmelighet, jf. nemndas vedtak i sak 2004/18, 2005/10, 2007/11, 2013/1 og 2014/11.

Som begrunnelse for å unnlate å utgi informasjonen viser St1 til at konkurransen på drivstoffmarkedet er "vesentlig begrenset", jf. Konkurransetilsynets vurderinger. Konkurransesituasjonen innebærer at det er særlig viktig at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflyter konkurrenter. St1 mener detaljerte opplysninger om planer vedrørende bestanddeler i drivstoff, slik som innblanding av palmeolje, derfor er særlig konkurransesensitiv informasjon, som konkurrenter kan bruke til å resonnerer seg frem til St1s produktkostnader. Konkurrenter får da informasjon om hvordan St1 vil agere i markedet. De begrensede marginene på drivstoffmarkedet gjør at selv små utslag i produktkostnader vil påvirke konkurransesituasjonen. Informasjonsutveksling mellom konkurrenter i form av offentliggjøring av konkurransesensitiv informasjon betegnes i konkurranseretten som *commonality of costs* (felles kostnader) som vurderes av EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) som skadelig for konkurransen. St1 viser til at informasjonen det her gjelder omfatter produktenes bestanddeler, som faller innenfor kjerneområdet for hva som må regnes som forretningshemmeligheter. Konkurrenter vil kunne anvende informasjon om drivstoffets bestanddeler til egen forhandlingsstrategi og prisfastsettelse. St1 fremhever at det utelukkende er konkurransemessige virkninger av offentliggjøring av fremtidig markedsopptreden som innebærer at informasjonen ikke kan utgis.

St1 har i sitt svar til Regnskogfondet pekt på at hvordan en bransjeaktør posisjonerer seg i forhold til myndighetsbestemte krav og insentivordninger vil ha en betydelig innvirkning på aktørens produktkost. I en høyvolumbransje med svært begrensede marginer vil selv små utslag i produktkost utgjøre en betydelig konkurransefordel (eller ulempe). St1 viser til at det er en grunnleggende uenighet om hvorvidt råstoffet i seg selv er relevant for biodrivstoffets bærekraft og denne uenigheten har betydning for hvorfor St1s her tenker annerledes enn konkurrentene på dette.

Regnskogfondet mener allmennhetens interesse i opplysningene er av den grad at det bør vektlegges tyngre enn virksomhetens behov for hemmelighet, og viser til at et betydelig antall aktører i samme marked mottok undersøkelsen uten å reise krav om hemmelighet. Videre har Regnskogfondet erfart at det i forbindelse med årlig presentasjon av omsatt biodrivstoff på det norske markedet også vil bli offentliggjort opprinnelsesland og type råstoff for biodrivstoffet som omsettes i Norge. Regnskogfondet anser ikke opplysningene som konkurransesensitive.

Nemnda viser til at formålet med miljøinformasjonsloven er "*å sikre allmenheten tilgang til miljøinformasjon*", og mener formålet generelt må veie tungt ved vurderingen av om krav om miljøinformasjon kan avslås i medhold av, jf. mil. § 17 bokstav c. Vurderingen av hva som er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde kan være ulikt for de ulike spørsmålene, men felles for alle innsynskravene er at de gjelder planlagt omsetning for 2019 og ikke generelle planer fremover i tid.

Når det gjelder opplysninger om hvilke råstoff biodrivstoffet som planlegges omsatt i 2019 er basert på (spørsmål 3), og hva slags palmeoljebasert drivstoff selskapet vil omsette i 2019 (spørsmål 4), er dette dels opplysninger om faktisk omsetning og dels om planer for fremtidig omsetning. Nemndas flertall (*Cabot, Nyrud og Vestrum*) mener dette ikke er opplysninger som kan unntas som konkurransesensitiv informasjon etter § 17 c. Flertallet viser til sak 2016/8 der det ble lagt til grunn at det ikke kunne være avgjørende for vurderingen at konkurrenter har gitt ut tilsvarende opplysninger, men at dette vil være en indikasjon på at opplysningene ikke ligger innenfor kjerneområdet for taushetsplikten. Flertallet viser til at spørsmål om type råstoff ikke forutsetter opplysninger om mengde og sammensetning i det enkelte produkt. Basert på rapporteringen etter produktforskriften publiserer Miljødirektoratet årlig aggregerte tall for omsetning av biodrivstoff i Norge, i volum, fordelt på råstoff og opprinnelsesland. Opplysningene har tidligere ikke vært offentliggjort per

omsetter, men presentasjon av tall for omsetningen av biodrivstoff i 2018 omfatter både type råstoff, opprinnelsesland, og råstoff per omsetter. I forkant av dette har Miljødirektoratet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet gjort en vurdering av offentliggjøring av disse opplysningene. Miljødirektoratet har lagt til grunn at generelle opplysninger om opprinnelsesland og råstoff ikke kan anses som opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Det er i vurderingen vist til at *"opplysninger om konkrete leverandører og aktører i forsyningskjeden i enkelte tilfeller kan være taushetsbelagt informasjon, da opplysningene kan benyttes av konkurrenter for å ta markedsandeler eller forretningspartnere, men så lenge informasjonen holdes på et overordnet nivå bør dette ikke utgjøre et problem. Kjerneområdet for taushetsplikten når det gjelder næringsopplysninger er mer klassiske forretningshemmeligheter som for eksempel produksjonsmetoder og informasjon om nye produkter under utvikling. Generelle opplysninger av den arten som er aktuelle her må normalt anses å ligge utenfor dette kjerneområdet som taushetsplikten har til hensikt å beskytte"*. Flertallet mener opplysninger om type råstoff i biodrivstoff som planlegges omsatt i 2019 ikke kan anses som forretningssensitiv informasjon.

Når det gjelder forventet omsatt volum (spørsmål 5) er dette også et spørsmål av generell karakter som ikke gir detaljert informasjon om de enkelte produkter. Flertallet kan ikke se at denne informasjonen kan skade St1 sin forhandlingsposisjon, og hensynet til offentliggjøring må derfor veie tyngst. Klager ber om et anslag, noe som etter flertallets vurdering ikke kan anses som forretningssensitiv informasjon.

Når det gjelder spørsmål om i hvilke av virksomhetens produkter som omsettes i 2019 palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå (spørsmål 6), mener flertallet at heller ikke dette ikke kan anses å være konkurransesensitiv informasjon. Dette er opplysninger som dels omfatter bestanddeler i de enkelte produktene, men opplysningene som etterspørres er ikke en detaljert sammensetning i de ulike produktene, kun i hvilke av produktene palmeoljebasert biodrivstoff vil inngå. Flertallet mener opplysninger om hvilke produkter dette gjelder ikke kan unntas.

Nemndas mindretall (*Pihlstrøm og Fjellstad*) mener at St1 har rett til å avslå kravet om informasjon om planlagt omsetning og råstoffsammensetning med hjemmel i miljøinformasjonsloven § 17 første ledd punkt c. Mindretallet er enig med St1 i at konkurransen på drivstoffmarkedet er vesentlig begrenset, og at konkurransesituasjonen innebærer at det er særlig viktig at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflyter konkurrenter. I vurderingen har mindretallet også lagt en viss vekt på at de etterspurte opplysningene blir tilgjengelige for klager på et senere tidspunkt i forbindelse med myndighetsfastsatt rapporteringsplikt. Det er med andre ord tale om en form for utsatt offentlighet knyttet til den etterspurte informasjonen. Svar på spørsmål 3-5 innebærer etter mindretallets syn at konkurrenter vil kunne anvende informasjon om drivstoffets bestanddeler til egen forhandlingsstrategi og prisfastsettelse. Offentliggjøring av slik spesifikk planlagt fremtidig markedsopptreden er etter mindretallets syn konkurransesensitiv informasjon. Til spørsmål 6 mener mindretallet imidlertid at "drivstoff til veibruk" må konkretiseres med spesifikke produktnavn som faktisk er omsatt i 2019. Til spørsmål 7 har St1 opplyst at hovedleverandør for palmeoljebasert biodrivstoff har så langt vært det finske selskapet Neste Corporation. Mindretallet mener at klagers spørsmål om underleverandørsituasjonen er konkurransesensitiv informasjon.

Vedtak

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

Klagen tas til følge.

St1 plikter innen en måned fra mottakelsen av vedtaket å gi klager informasjon om:

- **Hvilke råstoff biodrivstoff som omsettes og planlegges omsatt i 2019 er basert på**
- **Hva slags palmeoljebasert råstoff selskapet vil omsette i 2019**
- **I hvilke av selskapets biodrivstoffprodukter palmeoljebasert biodrivstoff inngår**
- **Leverandør(er) av palmeoljebaserte biodrivstoff i 2019**
- **Forventet omsatt volum av biodrivstoff basert på palmeolje og/eller biprodukter av palmeolje i 2019 spesifisert pr. bruksområde, og pr. råvare hvis mulig.**

Vedtaket er avsagt etter møte i Klagenemnda 10.05.2019 og senere utveksling av tekst til vedtak på e-post. Vedtaket er datert den dagen alle medlemmene har gitt sitt samtykke til teksten.

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Tvist om plikter og rettigheter etter mil. kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål.

Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 27.05.2019

Sigrid Andersen Cabot
nestleder

Ina Lindahl Nyrud

Elin Vestrum

Andreas Pihlstrøm

Torgrim Fjellstad