



VEDTAK I SAK 2013/3

Klager: Thomas Frigård

Innklaget: Norsk Gjenvinning Metall AS
Postboks 63 Sentrum
0214 Oslo

Saken gjelder

krav om å få informasjon om hvilken helsemessig påvirkning utslippene av støv fra Norsk Gjenvinning Metall AS sitt askesorteringsanlegg i Esval miljøpark i Nes kommune har på de nærmeste naboene.

Bakgrunn

Norsk Gjenvinning Metall AS driver et sorteringsanlegg for aske i Esval miljøpark i Nes kommune. Anlegget mottar i hovedsak bunnaske fra avfallsforbrenningsanleggene til Energigjenvinningsetaten i Oslo kommune. Anlegget skiller ut jern og andre metaller, slik at disse kan gjenvinnes. Virksomheten har en egen tillatelse etter forurensningsloven, gitt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i vedtak av 3. juni 2013. Anlegget har vært i drift siden sommeren 2009, og ble fram til den gjeldende tillatelsen ble gitt driftet under Nes kommunes tillatelse for avfallsdeponianlegget ved Esval Miljøpark.

Saksgang og partenes anførsler

Thomas Frigård henvendte seg den 27. november 2012 til Norsk Gjenvinning Metall AS (heretter: Norsk Gjenvinning) og ba om å få informasjon om hvordan driften av selskapets askesorteringsanlegg på Esval i Nes kommune berører nærmiljøet, de nærmeste naboer og naturen. Klager ba mer konkret om: "eksakte tall, analyser og konkret dokumentasjon på utslipp av støv og støy" fra driftsåret 2010 og fram til dags dato og "eksakte tall, analyser og konkret dokumentasjon på hvilken helsemessig påvirkning utslippene av støv fra bunnaskeanlegget har på de nærmeste naboene for den samme perioden."

Frigård mottok ingen tilbakemelding fra Norsk Gjenvinning på kravet, og klaget saken inn for Klagenemnda for miljøinformasjon i e-post av 4. april 2013.

Sekretariatet oversendte klagen til Norsk Gjenvinning for kommentarer den 12. april 2013. Norsk Gjenvinning v/ kommunikasjonssjef Annica Fiedler besvarte henvendelsen i brev datert 2. mai 2013. De "beklaget misforståelsen om henvendelse fra journalisten og dokumentasjonens omfang," og opplyste om at de hadde opprettet en mappe (Dropbox) med tilgang for klager der de blant annet hadde lagt ut tilgjengelige rapporter og analyser fra virksomheten. Tilgang til mappen ble også gitt til sekretariatet.

I e-post av 27. juni 2013 ga klager uttrykk for at han opprettholder de delene av klagen som gjelder spørsmålet om hvordan støvutslippene "påvirker nærmiljøet, og hvilken helsemessig påvirkning støvutslippene har på naboene", mens han anser de øvrige spørsmålene for besvart.

Norsk Gjenvinning kommenterte dette i brev datert 28. august 2013, som sekretariatet for Klagenemnda for miljøinformasjon mottok i e-post av 16. september 2013. Norsk Gjenvinning viste til at klager allerede har fått tilgang til dokumentasjon som viser sammensetningen av bunnasken både på elementbasis og spesifikt løslarhet av tungmetaller. Norsk Gjenvinning opplyste vidare at Fylkesmannen har krevd at virksomheten gjennomfører målinger av svevestøv "for å avkrefte at mengden svevestøv er helseskadelig". Dette skal dokumenteres innen 28. februar 2014.

Klager ga i e-post av 4. oktober 2013 uttrykk for at han "fortsatt ikke [kan] se at NG på noen som helst måte har besvart, eller dokumentert hva slags helsemessig påvirkning støvutslippene har på naboene". Klager hevdet, under henvisning til miljøinformasjonsloven (mil.) § 2 første ledd bokstav c som avklarer i hvilken grad opplysninger om "menneskers helse, sikkerhet og levevilkår" er å anse som miljøinformasjon, at Norsk Gjenvinning må kunne gi opplysninger om hva slags helsemessig påvirkning askeutslippene påfører naboene. Klager påpekte vidare at askesorteringsanlegget har forholdt seg til grenseverdier for utslipp av støv i forurensningsforskriften kapittel 30, som gjelder forurensninger fra produksjon av pukk, grus, sand og singel fordi det ikke finnes egne grenseverdier eller retningslinjer for støvnedfall fra askesorteringsanlegg. Klager anførte at "det faktum at det ikke eksisterer statlige forskrifter eller grenseverdier som er gjeldene for denne type virksomhet, forsterker behovet for konkrete analyser og dokumentasjon av hvilken helsemessig påvirkning støvnedfallet har på menneskene som er nabo til virksomheter." Han viste vidare til at virksomheten har vært aktiv siden 2009, og mente at det "ikke er tilfredsstillende at man først i februar 2014 kan si noe om de helsemessige forholdene i forbindelse med utslippene".

Norsk Gjenvinning påpekte i brev av 13. november 2013 at Fylkesmannens regulering av støv i utslippstillatelsen av 3. juni 2013 i hovedsak er basert på støv som en nærmiljøulempe og ikke som et helseproblem. Fordi Fylkesmannen ikke ser bort fra at det kan være spredning av mindre partikler, såkalt svevestøv (PM_{10} og $PM_{2,5}$) som kan være helseskadelig dersom de overstiger visse konsentrasjoner, har Fylkesmannen pålagt Norsk Gjenvinning å foreta nærmere undersøkelser. Norsk Gjenvinning opplyste om at målinger og analyser er gjennomført, og at resultatene vil bli sendt til Fylkesmannen før jul. Norsk Gjenvinning siterte følgende fra den foreløpige tilbakemeldingen fra Norges Geotekniske Institutt:

"The results show that the amount of particles and concentration of metals in these particles are lower than those considered challenging in a human health and environmental perspective."

"In a study carried out in 2010 in which PM_{10} was measured across European cities, Norway was ranked as the 7th best city with a PM_{10} of $19 \mu g/m^3$ (Source: Eurostat 2012/Miljøstatus.no). The value recorded here in the area around Esval Miljøpark was lower than this value and was actually the same as the lowest value recorded for any city (Iceland)."

Norsk Gjenvinning skrev oppsummeringsvis at de "har iverksatt og gjennomført egne tiltak samt alle de undersøkelser, analyser og testing som Fylkesmannen har pålagt virksomheten. Vi ser ikke hva vi kan gjøre mer for å møte Frigårds ønsker."

Klager kommenterte de nye opplysningene fra Norsk Gjenvinning i e-post av 18. november 2013. Klager anførte at Fylkesmannens uttalelse om at deres vurderinger i hovedsak er basert på støv som en nærmiljøulempe og ikke som et helseproblem viser at Fylkesmannen ikke har foretatt en vurdering av om utslippene fra virksomheten kan påvirke eller skade naboenes helse. Hva angår de foreløpige resultatene fra NGIs undersøkelser, synes klager det er positivt at analysene viser en lavere konsentrasjon av metaller i partiklene enn det som betraktes som helseskadelig. Samtidig uttalte klager at han tar "for gitt at rapporten er noe mer utfyllende enn [de] seks setningene NG gjengir inn i sin uttalelse" og at det derfor er vanskelig å kommentere rapporten.

Nemndas vurdering:

Er informasjonen som klager krever "miljøinformasjon"?

Det følger av mil. § 2 (1) c at begrepet miljøinformasjon omfatter faktiske opplysninger og vurderinger om "menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som nevnt i bokstav b", dvs. av "faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet". I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 209 heter det:

"Regelen sikrer at opplysninger om sammenhenger mellom miljøforhold og helse er å anse som miljøinformasjon. Opplysninger om helsevirkninger er omfattet i den grad de er følge av miljøskade. En statistikk over forekomsten av astma i Norge vil således i utgangspunktet falle utenfor. Men dersom statistikken viser at forekomsten av astma kan føres tilbake til for eksempel lokal luftforurensning, vil statistikken være omfattet."

Begrepet "miljø", er i mil. § 2 andre ledd definert som "det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø." Det er understreket i merknadene til mil. § 2 i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 207 at informasjon om miljøet, minst skal omfatte informasjon 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".

Klager ber om dokumentasjon på hvilken helsemessig påvirkning utslippene av støv fra Norsk Gjenvinnings askesorteringsanlegget i Esval miljøpark har på de nærmeste naboene. Nemnda mener det fremgår av både ordlyden i mil. § 2 første ledd bokstav c og forarbeidene til bestemmelsen at denne type opplysninger er å anse som miljøinformasjon.

Gjelder informasjonen forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil. §§ 9 og 16?

Etter mil. § 16 har enhver rett til miljøinformasjon om "forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet."

Den informasjonen som kan kreves fra en virksomhet etter mil. § 16 er den samme som virksomheten er forpliktet til å ha kunnskap om etter mil. § 9. At kunnskapsplikten i mil. § 9 danner grunnlaget for retten til miljøinformasjon etter § 16, fremkommer klart av lovforarbeidene. Se blant annet merknadene til mil. § 16 i Ot. prp. nr. 116 (2001–2002) s. 244.

Ordlyden i mil. §§ 9 og 16 kan gi inntrykk av at det kun er virksomhetens konkrete påvirkning på miljøet som er omfattet av kunnskapsplikten og retten til miljøinformasjon, og ikke effektene som denne påvirkningen har eller kan ha.

Enkelte uttalelser i forarbeidene trekker i samme retning. I Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) på s. 224 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" som eksempler på forhold virksomheten vil kunne ha plikt til å ha kunnskap om etter mil. § 9.

Nemnda anser det likevel som klart at en virksomhets plikt til å ha og på forespørsel gi ut miljøinformasjon også omfatter miljøinformasjon om virkninger på miljøet som skyldes forhold ved virksomheten. Dette er tydelig forutsatt i lovforarbeidene. Nemnda viser til Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 226, der det i merknadene til § 9 heter:

"Kunnskapsplikt gjelder også potensielle eller mulige miljøpåvirkninger av virksomheten, dvs. hvilken risiko det er for at ulike forhold kan forårsake miljøskade, jf. at loven bruker uttrykket "kan ha" påvirkning på miljøet. Dersom det dreier seg om nye produksjonsprosesser eller ny virksomhet man ikke kjenner virkningen av, vil utgangspunktet være at virksomheten har en aktiv kunnskapsplikt og må skaffe seg kjennskap til virkningene og risikoforholdene, med mindre det er nokså åpenbart at forholdet har en ubetydelig miljøpåvirkning."

Klagenemnda har i en tidligere avgjørelse (i sak 2008/5) forutsatt at en virksomhet etter mil. § 16 pliktet å gi ut informasjon om mulige virkninger på miljøet som skyldes forhold ved virksomheten.

Plikten til å ha og retten til å kreve informasjon om virkninger en virksomhet forårsaker på det ytre miljøet, omfatter også virkninger på menneskers helse i den grad helsen påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller av faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet.

Både lovens formål og bestemmelsen i mil. § 17 annet ledd, jf. § 12 underbygger dette. Formålsbestemmelsen i mil. § 1 viser at ett av formålene med miljøinformasjonsloven er å "gjøre det lettere for den enkelte (...) å verne seg selv mot helse- og miljøskade." I tråd med dette formålet følger det av mil. § 17 annet ledd, jf. § 12 at allmennheten alltid skal kunne få informasjon om helseskadelig forurensning og forholdsregler for å hindre eller redusere slik skade, selv om informasjonen ikke kan gis uten å røpe tekniske innretninger og framgangsmåter eller drifts- eller forretningsforhold "som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår".

I merknadene til mil. § 12 i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 234–235 heter det blant annet:

"Bestemmelsen i § 12 indikerer her at det finnes et materielt kjerneområde for miljøinformasjonsretten som alltid skal respekteres og bestemmelsen er slik sett en prinsipiell nyskapning."

"Formuleringen i bokstav a sikter for det første til tilfeller hvor forurensningen kan forårsake direkte helseskade, og allmennhetens behov for informasjon er spesielt begrunnet. Dette omfatter både utslipp som umiddelbart kan føre til helseskade, men også forurensning som på lang sikt vil kunne få slike konsekvenser."

Retten til miljøinformasjon er betinget av at forholdene "kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet", jf. mil. § 16 første ledd.

Utslippene av støv fra Norsk Gjenvinnings askesorteringsanlegg i Esval miljøpark i Nes kommune er regulert gjennom særskilte vilkår i virksomhetens tillatelse etter forurensningsloven. Nemnda mener at dette tilsier at disse utslippene "kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet." Nemnda viser til merknadene til mil. § 9 i Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 224, der det heter:

"«Ikke ubetydelig» er noe mer enn ubetydelig skade, men mindre enn «vesentlig» miljøpåvirkning. Hvor den eksakte grensen går i hvert enkelt tilfelle kan ikke uttømmende angis på forhånd. Mange av de miljøforhold som har mer enn ubetydelig påvirkning på miljøet, kan være gjenstand for regulering fra miljøvernmyndigheter eller andre myndigheters side, for eksempel gjennom konsesjon eller generelle regler i lov eller forskrift. 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."

Dette innebærer at klager har rett til å få informasjon om hvilken helsemessig påvirkning utslippene av støv har på de nærmeste naboene, slik han krever.

Kravets rekkevidde

Siden det ikke er åpenbart hva Norsk Gjenvinning må gjøre for å oppfylle informasjonsplikten, ser nemnda behov for å kommentere dette.

Nemnda vil i denne sammenheng påpeke at vi har merket oss at utslippet av støv fra askesorteringsanlegget per i dag er regulert gjennom en grenseverdi for *nedfallsstøv* i virksomhetens tillatelse av 3. juni 2013 etter forurensningsloven. Når en leser oversendelsesbrevet som ledsaget denne utslippstillatelsen, fremstår Fylkesmannens uttalelse om at regulering av støvutslippene i hovedsak er basert på støv som en nærmiljøulempe og ikke som et helseproblem som en kommentar til dette. Nemnda antar på bakgrunn av Fylkesmannens redegjørelser i oversendelsesbrevet at det ikke er noen grunn til å tro at *nedfallet* av støv påvirker naboenes helse.

Samtidig viser følgende uttalelse i oversendelsesbrevet at svevestøv fra askesorteringsanlegget muligens kan utgjøre et helseproblem:

"Fordi flere naboer er bekymret for at de får i seg sotpartikler som kan være helseskadelige har vi imidlertid fått innspill fra kommuneoverlegen i Nes. Kommuneoverlegen peker på at det kan være spredning av mindre partikler, såkalt svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}) som kan være helseskadelige dersom de overstiger visse konsentrasjoner. Fylkesmannen ser heller ikke bort fra at dette kan være tilfellet og har derfor bedt om at det foretas målinger med spredningsberegninger for å avklare dette. For å verifisere at eventuelt støv kommer fra askeanlegget, må det også gjøres en kjemisk analyse. Dersom denne undersøkelsen viser at det er uakseptable mengder svevestøv i nærområdet, vil vi vurdere å endre tillatelsen i forhold til hvordan grense for støv er formulert."

Basert på dette, har nemnda kommet til at det Norsk Gjenvinning må informere klager om er hvilken helsemessig påvirkning virksomhetens eventuelle bidrag til svevestøv i nærområdet har.

Fylkesmannen har i sitt vedtak av 3. juni 2013 pålagt Norsk Gjenvinning å sende inn resultat av støvmålinger med påfølgende beregning av svevestøv innen 28. februar 2014. Norsk Gjenvinning opplyser i sitt brev av 13. november 2013 til klagenemnda at målinger og analyser er gjennomført, og at resultatene vil bli sendt til Fylkesmannen før jul.

Etter nemndas syn må kravet om miljøinformasjon anses som tilfredsstillende besvart dersom Norsk Gjenvinning sørger for at klager får kopi av den informasjonen som oversendes Fylkesmannen. Forutsetningen er at Fylkesmannen finner at denne informasjonen er i samsvar med de krav som Fylkesmannen har satt i vilkår 11 "Kontroll og overvåking" i virksomhetens tillatelse etter forurensningsloven.

Vedtak

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

Norsk Gjenvinning Metall AS plikter å sørge for at Thomas Frigård får informasjon om hvilken helsemessig påvirkning utslippene av støv fra Norsk Gjenvinning Metall AS sitt askesorteringsanlegg i Esval miljøpark i Nes kommune har på de nærmeste naboene.

Kravet om miljøinformasjon må anses som tilfredsstillende besvart dersom den informasjonen som skal oversendes Fylkesmannen i henhold til vilkår 11 "Kontroll og overvåking" i virksomhetens tillatelse etter forurensningsloven sendes i kopi til Thomas Frigård.

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, 9. desember 2013

Hans Chr. Bugge

Morten Hugo Berger

Cecilie Skarning

Espen Heggedal