

Villaks@getmail.no

Nærings- og Fiskeridepartementet  
postmottak@nfd.dep.no

Deres ref:

Vår ref: 2016/205781

Dato: 23.06.2017

Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## KRAV OM INNSYN I BIOMASSEOPPLYSNINGER

Vi viser til anmodning om innsyn i miljøinformasjon i form av månedlige biomassetall (antall fisk og størrelse, total biomasse) rapportert fra alle oppdrettslokaliteter i perioden august 2016.

Innsynskravet er avslått av Mattilsynet. Se begrunnelse nedenfor.

Normalt er en sak endelig avgjort i klageinstans, slik som i dette tilfellet. Vi er imidlertid kjent med at du har et lignende krav om innsyn hos Fiskeridirektoratet som har tilsvarende opplysninger om biomasse på oppdrettslokaliteter. Den endelige avgjørelse i den saken vil måtte tas i Nærings- og fiskeridepartementet. Konklusjonen i saken vil ha betydning for innsyn til enhver annen person eller organisasjon. Det vil igjen aktualisere spørsmålet om forvaltningen bør legge slike opplysninger ut på nettsiden Barentswatch. På den annen side har Mattilsynet taushetsplikt som kan medføre strafferettslige sanksjoner og erstatningskrav ved eventuelt brudd. Vi finner det derfor riktig å oversende også denne saken til departementet. Saken er prinsipielt viktig.

Vi beklager tidsbruken i saken. Saken har krevd koordinering med Fiskeridirektoratet og forvaltningsetatene har brukt betydelige ressurser på å få saken opplyst og utredet. Vi har også ellers hatt stort sakstiltfang i perioden.

### Rettslig grunnlag

Du har vist til Grunnloven § 112 og miljøinformasjonsloven som rettslige grunnlag for ditt innsynskrav. I Grunnloven § 112 står det:

*Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.*

*Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og*

*iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.*

*Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.*

Miljøinformasjonsloven operasjonaliserer deler av statens forpliktelser etter Grunnlovens § 112. Den gir bl.a. borgerne rett til miljøinformasjon, jf. Grl § 112, 2. ledd.

Begrepet «miljøinformasjon» er definert i miljøinformasjonsloven § 2 hvor det står:

*(1) Med miljøinformasjon menes faktiske opplysninger og vurderinger om*

- a) miljøet,*
- b) faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder*
  - planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet,*
  - produkters egenskaper eller innhold,*
  - forhold ved drift av virksomhet, og*
  - administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger,*
- c) 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.*

*(2) Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø.*

Miljøinformasjonsloven § 10 første og andre ledd angir hovedregelen om innsynsrett til miljøinformasjon fra offentlige organ. Her står det:

*(1) Enhver har rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9, og det ikke er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her.*

*(2) Miljøinformasjonen foreligger hos vedkommende organ når informasjonen*

- a) er i det offentlige organets besittelse, eller*
- b) oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet.*

Unntak fra hovedregel om rett til innsyn i miljøinformasjon følger av miljøinformasjonsloven § 11:

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

*(2) Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov etter første ledd skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.*

*(3) Dersom deler av den etterspurte informasjonen kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut, når ikke denne gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.*

Bestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 11 første ledd viser til unntaksreglene i offentlighetsloven. Den mest relevante bestemmelsen her er offentlighetsloven § 13 om opplysninger som er omfattet av taushetsplikt:

*Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.*

*Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorgan det.*

*Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.*

Forvaltningsloven § 13 flg har regler om taushetsplikt for forvaltningen. Relevant å vurdere er fvl § 13, første ledd, nr 2:

*Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:*

...

2) *tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

## **Mattilsynets vurdering**

### *1.) Forholdet mellom Grunnloven § 112 og miljøinformasjonsloven*

Bestemmelsen i Grl § 112 er formulert både som en materiell rett for borgerne og som en forpliktelse for statens myndigheter. Det er altså noe mer enn bare en ren programerklæring.

Det er flere lover vedtatt i Stortinget som bidrar til å oppfylle statens forpliktelser og borgernes rettigheter etter Grunnlovens § 112. Naturmangfoldloven og Miljøinformasjonsloven er blant de sentrale. Som nevnt er miljøinformasjonsloven en operasjonalisering av Grunnlovens § 112 som gir borgerne rett til kunnskap om miljøet, jf. Ot.prp.nr.116 (2001-2002). Mattilsynet legger til grunn at miljøinformasjonsloven ivaretar den rett enhver borger har til miljøinformasjon slik det er forutsatt i Grunnloven § 112. Vi ser det derfor ikke som nødvendig å gjøre selvstendige vurderinger etter grunnlovsbestemmelsen. På den annen side vil nettopp det, at det er rettigheter forankret i Grunnloven, ha tolkningsvekt ved anvendelsen av miljøinformasjonsloven.

### *2.) Er biomassetall omfattet av miljøinformasjonsbegrepet?*

Mattilsynet vurderer det slik at biomassetall er miljøinformasjon i lovens forstand. Antall fisk og størrelsen på fisken er faktorer som «påvirker eller kan påvirke miljøet» på flere måter. Fisken blir for det første føret og fôrrester vil gå ut i miljøet. Fiskens avføring vil også gå ut i miljøet. Fisk blir videre potensielt legemiddelbehandlet med mulige konsekvenser for miljøet. Antall og størrelsen på fisken har videre en viss betydning for spredning av sykdom i miljøet f.eks. i form av lakselus.

Vi viser for øvrig til vurderingen fra miljøklagenemnda (Sjøtroll vs Kvisgaard fra 2014) hvor spørsmålet om biomassetall er omfattet av begrepet miljøinformasjon er vurdert. Her konkluderes

det også med at biomassetall er miljøinformasjon i lovens forstand. Mattilsynet legger tilsvarende til grunn.

### 3.) Er hovedregelen om innsynsrett i miljøinformasjonsloven § 10 oppfylt?

Bestemmelsen angir at enhver har rett til å få miljøinformasjon som det offentlige er i besittelse av. Mattilsynet får rapportert biomassetall månedlig og er i besittelse av den etterspurte informasjonen.

Loven legger ingen begrensinger på hvem som har rett til innsyn idet den gir innsynsrett til «enhver».

Hovedregelen om innsyn gjelder derfor i dette tilfellet.

Det avgjørende spørsmålet er dermed om det «er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her» jf. miljøinformasjonsloven § 10 (1).

### 4.) Er biomassetall unntatt fra innsynsrett etter miljøinformasjonsloven?

Miljøinformasjonsloven § 11 viser til unntaksreglene i offentlighetsloven.

Avgjørende for om unntaksregelen slår inn er dermed reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13, jf. offentlighetsloven § 13.

Spørsmålet er om biomassetall avslører informasjon om «*fremgangsmåter*» eller «*drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde*» for oppdretterne.

Mattilsynet har merket seg at Miljøklagenemnda i saken Sjøtroll/Kvisgaard fra 2014 ga medhold i kravet om innsyn i biomassetall fra selskapet. Vedtaket gir imidlertid ingen begrunnelse eller vurdering av spørsmålet om taushetsplikt for biomassetdataene. Vi tillegger derfor denne avgjørelsen begrenset vekt i vår vurdering.

Slik Mattilsynet ser det, vil informasjon om biomassetall være informasjon som sier noe om en virksomhet sine «*driftsforhold*» eller «*fremgangsmåte*». Strategiene for utsett av fisk er ikke tilfeldige og varierer stort blant oppdrettsselskapene. Strategiene har bl.a. med hva den enkelte oppdretter finner er mest hensiktsmessig for å kunne utnytte sitt avgrensede biomassetak best mulig. Hvor dyktige selskapene er til å utnytte biomassetaket varierer betydelig. Vi mener derfor det er klart at biomassetallene er et uttrykk for driftsforholdene i de ulike selskapene og sier noe om hvilken fremgangsmåte de har valgt for sin produksjon av fisk.

Den avgjørende problemstillingen er om informasjonen har «konkurransemessig betydning». Med «*konkurransemessig betydning*» menes 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.*»

Praksis fra miljøklagenemnda og Høyesterettspraksis (HR-2010-00562-A Løvenskjold vs Naturvernforbundet) viser at det kreves en relativt klar, reell og praktisk begrunnelse for at miljøinformasjon skal kunne sies å ha konkurransemessig økonomisk betydning. En teori om at det kan tenkes å få innvirkning vil derfor ikke være tilstrekkelig.

Hovedargumentet fra næringen er at offentliggjøring av biomassetall vil kunne få negative

konsekvenser ved at det relativt enkelt er mulig å kartlegge, ikke bare historiske data, men også hvilke slakteuttak bedriften vil få de neste 12 til 24 månedene. Det gir også informasjon om hvilken produksjonsstrategi det enkelte selskap har. Det finnes dataverktøy som kan brukes til dette formålet i dag.

Slik Mattilsynet vurderer det er det i alle fall fire sider ved offentliggjøring av biomassetall som kan hevdes å få direkte eller indirekte økonomisk betydning:

- Et marked med reell konkurranse består av en tilbudsside og en etterspørselsside. Offentliggjøring av biomassetallene fører til at tilbudssiden blir forutsigbar langt fremover i tid, noe som kan påvirke prissetting på oppdrettsfisk. Det kan få som konsekvens at prisen kan reduseres. Dermed oppstår et økonomisk tap for produsent/selger.
- Tilsvarende vil stor forutsigbarhet i biomasseutviklingen hos enkeltelskaper kunne gi fordeler for leverandørindustrien knyttet til akvakultur. Oppdrettsselskap i Norge bruker årlig milliardbeløp på kjøp av varer og tjenester i produksjonsløpet. Størrelse og vekt på fisken, kombinert med kunnskap om enkeltelskapers produksjonsstrategi, vil gi økt forutsigbarhet om selskapenes behov for fôr, avlusningstjenester, brønnbåt, slaktetidspunkt o.l. Åpen informasjon kan påvirke pris på slike tjenester.
- Informasjon om biomassetall kan utnyttes av konkurrenter til egen fordel ved at de tar i bruk tilsvarende produksjonsstrategi og dermed øker sin produksjon. Økt tilbud av et produkt vil normalt føre til redusert pris for produsent.
- Dersom oppdrettsselskapene kjenner hverandres produksjonsstrategi i detalj med god oversikt over tilbudssiden i markedet, legges forholdene til rette for pris- og markedssamarbeid. Selskapene kan da tilpasse sin produksjon til andre selskaper og dermed oppnå fordeler i markedet til ugunst for kjøper. Opplysningene kan slik brukes på måter som ligger nær eller over grensen for ulovlig prissamarbeid og offentliggjøring kan få en konkurransehemmende effekt i markedet.
- Næringen har også pekt på *«at denne kunnskapen vil være uheldig for produsentene i en forhandlingssituasjon med nasjonale eksportører eller internasjonal importører. Hvis markedet sitter med en oversikt over utbudet på selskapsnivå, vil dette gi en konkurranseulempe for norske produsenter og vil sette selskaper under press eksempelvis i perioder mot brakklegging av soner.»*

Etter vår vurdering er de nevnte punktene mer enn en teoretiske antakelser av mulige misbruksmuligheter for opplysninger om biomassetall på lokalitets- eller selskapsnivå. Vår konklusjon er derfor at reglene om taushetsplikt omfatter biomasseopplysninger.

##### *5.) Meroffentlighet eller reell og saklig grunn til å unnta opplysningene?*

Miljøinformasjonsloven diskriminerer ikke på hvem som har rett til å få opplysningene. Vi kan f.eks. ikke skille mellom markedsaktører, media, vanlige borgere og miljøvernorganisasjoner i

forhold til innsyn. Alle vil ha samme innsynsrett. Det gjør at vi også må ta høyde for at opplysningene kan bli brukt til andre ting enn de ideelle miljøformålene.

Myndighetene er på den annen side opptatt av at næringen skal være transparent, særlig i forhold til miljøinformasjon. Selv om det finnes en unntaksregel skal det også etter miljøinformasjonsloven vurderes offentliggjøring av informasjon etter lovens føring om meroffentlighet, jf. kravet om at det må være et «reelt og saklig» behov for å gjøre unntak. Et av vilkårene for å gjøre unntak fra hovedregelen er at det må være et reelt og saklig behov for unntaket. Det innebærer at det må gjøres en avveining av de interesser som taler for og mot offentliggjøring. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen veier tyngst, skal informasjonen utleveres, jf. miljøinformasjonsloven § 11, første og annet ledd.

Mattilsynet legger til grunn at oppdretterne har en betydelig økonomisk interesse i å få disse produksjonsdataene unntatt fra offentliggjøring. De potensielle økonomiske tapene er store nok til at de også kan påvirke samfunnet rundt gjennom tap av skatteinntekter, arbeidsplasser o.s.v. Dette taler for å holde denne informasjonen tilbake.

På den annen side er miljøinformasjonsretten tillagt særlig tung vekt i vårt samfunn. Det er grunnlovsfestet rett, operasjonalisert gjennom miljøinformasjonsloven. Samfunnet er også tjent med mest mulig åpenhet i industrien. En transparent næring gir økt tillit. Åpenhet kan også bidra til at industrien i større grad sikrer at regelverket knyttet til miljøet overholdes til enhver tid.

Slik Mattilsynet ser det, dempes de hensyn som taler for offentliggjøring noe ved at produksjonsdata i form av biomassetall i større produksjonsområder er offentlig tilgjengelig. Fylkesvise tall ligger ute på nettsidene til Fiskeridirektoratet. Selv om det ikke gir et fullgodt bilde på selskaps- eller lokalitetsnivå, innebærer det at det er tilgjengelig miljøinformasjon i form av biomassetall for de som er interessert i disse opplysningene. Også data på dette nivået sier noe om miljøpåvirkning, og gir god oversikt om biomassen i et område øker eller avtar i en gitt periode.

Hensynet til å opprettholde tilliten mellom myndighetene og akvakulturnæringen må også tillegges vekt i vurderingen. Utlevering av det som anses som sensitive opplysninger kan bidra til å undergrave rapporteringsplikten som ligger på næringen. Akvakulturnæringen har en betydelig rapporteringsplikt og da er det av stor betydning at fiskeri- og matmyndighetene ikke gir ut de delene av rapporteringene som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Etter en samlet avveining er det Mattilsynets vurdering at de hensyn som taler for å nekte offentliggjøring veier tyngst.

## **Vedtak**

Ditt krav om innsyn i biomassetall på lokalitetsnivå avslås med hjemmel i miljøinformasjonsloven §§ 10 og 11, jf. offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13.

Mattilsynet oversender saken til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse.

Med hilsen

Friede Andersen  
seksjonssjef

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.  
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*

**Kopi:**  
Sjømat Norge  
NSL  
Norsk Industri  
Fiskeridirektoratet