

Árið 2020, fimmtudaginn 25. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 6/2020, kæra á ákvörðun heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra frá 21. janúar 2020 um að veita kæranda áminningu vegna neitunar hans á að veita umbeðnar upplýsingar.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. janúar 2020, er barst nefndinni sama dag, kærir Olíudreifing ehf., Hólmaslóð 8-10, Reykjavík, annars vegar þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra að krefjast þess að kærandi afhendi upplýsingar sem honum sé óheimilt að afhenda og hins vegar að veita kæranda áminningu 21. janúar 2020 vegna neitunar hans á að veita umbeðnar upplýsingar. Kærandi fer fram á að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Norðurlands vestra 27. febrúar 2020.

Málsatvik: Forsaga máls þessa er sú að á fundi heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra 3. september 2019 var eftirfarandi bókað: „Nefndin óskar eftir því að Umhverfissráðuneytið og Umhverfisstofnun upplýsi nefndina um hvort teknar hafi verið saman upplýsingar um afleiðingar fækkunar olíubirgðastöðva á landinu sem hefur leitt til mun meiri aksturs á vegum með olíu. Ef umrætt áhættumat er ekki til staðar þá óskar nefndin eftir að gert verði slíkt mat. Óhöpp við olíuflutninga á landi geta m.a. valdið mengun á vatnsbólum, laxveiðiám og spjöllum á náttúru.“ Í kjölfarið sendi framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra sendi tölvupóst til kæranda 16. október s.á. þar sem kom fram að heilbrigðisnefnd hefði, samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi, opinbert eftirlit með dreifingaradílum eldsneytis. Óskað væri eftir upplýsingum um magn olíu á mánuði, t.d. í september 2019, sem flutt væri frá olíubirgðastöð Olíudreifingar á Akureyri, annars vegar um Öxnadalshéiðina og í Skagafjörð og Húnavatnssýslur og hins vegar um Ólafsfjarðarmúlagöng og til Fjallabyggðar, sem og um fjölda ferða olíuflutningabíla með það magn. Í svari sínu 17. s.m. óskaði kærandi eftir nánari upplýsingum um lagagrundvöll beiðninnar og ástæðu þess að kærandi væri einn tekinn út. Í svari heilbrigðiseftirlitsins sama dag var bent á að beiðnin væri gerð með vísan í fyrrnefnda 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 og reglugerð nr. 550/2018, um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, m.a. 57. gr. hennar um að rekstraraðili skyldi aðstoða eftirlitsaðila og afla allra upplýsinga sem væru honum nauðsynlegar við framkvæmd eftirlits. Þá var tekið fram að heilbrigðisnefnd Norðurlands vestra hefði með ýmsum hætti þrýst á önnur félög sem dreifðu olíu að fylgja reglum um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi. Aldrei hefði verið nein fyrirstaða hjá fyrirtækjunum á að veita umbeðnar upplýsingar,

m.a. um flutninga, aldur tanka og mengunarvarnabúnað. Ef kærandi hafnaði að veita heilbrigðisnefnd Norðurlands vestra umbeðnar upplýsingar væri óskað eftir staðfestingu á því.

Heilbrigðiseftirlitið tilkynnti kæranda 8. nóvember 2019 að í samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 væri vakin athygli á því að þar sem svar hefði ekki borist frá kæranda yrði málið tekið til umfjöllunar á næsta fundi heilbrigðisnefndar, sem haldinn yrði 14. s.m. Óskað var eftir því að umbeðnar upplýsingar myndu berast í tæka tíð fyrir fundinn. Kærandi svaraði sama dag og tók fram að samkvæmt sátt sem gerð hefði verið nýlega við Samkeppniseftirlitið væri kæranda óheimilt að afla og miðla viðskiptalegum upplýsingum. Með því að gefa upp heildarmagn gætu aðilar dregið sínar tölur frá heildartölunni og fengið markaðsupplýsingar um stöðu samkeppnisaðila. Kærandi teldi sig því ekki geta veitt umbeðnar upplýsingar án þess að ganga á svig við þessi skilyrði. Áður en slíkar upplýsingar yrðu veittar þyrfti kærandi því að fá álit til þess berra aðila. Kærandi kvaðst gera sér grein fyrir eftirlitshlutverki heilbrigðisnefnda en skoraði á heilbrigðisnefndina að skilgreina upplýsingabeidni sína á þann hátt að hægt væri að svara henni án þess að félagið bryti um leið trúnaðarskyldu sína gagnvart öðrum yfirvöldum við að veita upplýsingar sem nýttust heilbrigðisnefndinni í eftirliti sínu. Heilbrigðiseftirlitið svaraði sama dag og óskaði eftir endurskoðun á ákvörðun kæranda um að hafna upplýsingagjöf. Ef félagið hafnaði því að veita umbeðnar upplýsingar á grundvelli samkeppnissjónarmiða væri óskað eftir nánari rökstuðningi fyrir því og að hann yrði sendur heilbrigðiseftirlitinu fyrir 20. nóvember 2019.

Á fundi heilbrigðisnefndar 20. nóvember 2019 var bókað að svör kæranda um magn olíu sem flutt væri á starfssvæði eftirlitsins væru ófullnægjandi. Óásættanlegt væri að fyrirtækið virti ekki 62. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og 57. gr. reglugerðar um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit um að rekstraraðili skyldi aðstoða eftirlitsaðila og afla allra upplýsinga sem væru þeim nauðsynlegar við framkvæmd eftirlits. Skorað væri á fyrirtækið að endurskoða afstöðu sína, en að öðrum kosti myndi nefndin íhuga að beita þvingunarúrræðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir til þess að knýja á um upplýsingagjöf.

Hinn 4. desember 2019 sendi kærandi tölvupóst til heilbrigðiseftirlitsins þar sem fram kom að Samkeppniseftirlitið hefði fallist á að heimilt væri að afhenda heilbrigðiseftirlitinu umbeðnar upplýsingar ef þeir hlutar upplýsinganna sem gætu talist viðkvæmar viðskiptaupplýsingar yrðu afhentir með því skilyrði að viðkomandi stjórnvald gætti trúnaðar um upplýsingarnar og sendi þær ekki áfram til óviðkomandi aðila. Einnig kom fram að kærandi teldi umrædd gögn vera viðkvæmar viðskiptaupplýsingar og að upplýsingaskylda umhverfismála viki því gagnvart þessum skilyrðum, sbr. 3. tölul. 6. gr. laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál. Óskað var eftir því að farið yrði með upplýsingarnar í samræmi við tilmælin og yrðu upplýsingarnar veittar í framhaldi af því.

Í tölvupósti 16. desember 2019 árétaði heilbrigðiseftirlitið fyrri kröfu sína og tók fram að jafnframt væri óskað eftir frekari upplýsingum um hvaða reglur fyrirtækið hefði sett sér um færð og veður þegar olíuflutningar ættu sér stað yfir fjallvegi. Þá var tekið fram að nefndin gæti óskað eftir mun ítarlegri upplýsingum um flutninga en gert hefði verið í þeirri beiðni sem lögð hefði verið fram 16. október 2019, sbr. 56. gr. reglugerðar nr. 884/2017 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi. Hvað varðaði þau skilyrði sem kærandi hefði sett varðandi upplýsingagjöf væri vakin athygli á því að lög nr. 23/2006 væru fallin úr gildi. Heilbrigðiseftirlitið væri hins vegar bundið af X. kafla stjórnsýslulaga og upplýsingalögum nr. 140/2002, en í þeim kæmi fram að almenningur hefði ríkan rétt til að óska eftir upplýsingum. Sömuleiðis hvíldi ákveðin frumkvæðisskylda á stjórnvöldum um að veita almenningi

upplýsingar er vörðudu umhverfismál. Í svarpósti frá kæranda sama dag kom fram að þar sem afstaða embættisins væri að þau gögn sem veitt yrðu embættinu yrðu gerð opinber yrði félagið, í ljósi skilyrða Samkeppniseftirlitsins um upplýsingagjöf og túlkunar þess á þeim skilyrðum sem send hefðu verið embættinu 4. desember 2019, að hafna ósk embættisins um upplýsingar, þar sem þær væru viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem félagið mætti ekki afhenda án trúnaðarskyldu. Embættinu væri vísað á eigendur upplýsinganna með erindið. Heilbrigðiseftirlitið svaraði sama dag og tilkynnti að í ljósi framangreinds yrði lagt til á næsta fundi heilbrigðisnefndar að kæranda yrði veitt formleg áminning, sbr. 60. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga væri forsvarsmönnum kæranda gefinn kostur á að tjá sig um málið og senda inn greinagerð til Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra. Farið væri fram á að greinagerðin bærst eigi síðar en 2. janúar 2020. Leiðbeint var um kærueimild til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Hinn 6. janúar 2020 tilkynnti eftirlitið að næsti fundur Heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra yrði haldinn 9. s.m. og að óbreyttu yrði gerð tillaga um að veita kæranda formlega áminningu þar sem kærandi hefði ekki enn farið að ósk heilbrigðiseftirlitsins um upplýsingagjöf um umfang olíuflutninga. Kærandi áréttaði að hann teldi sig ekki geta afhent umbeðin gögn nema heilbrigðiseftirlitið samþykkti að fara með þau sem trúnaðarmál. Benti kærandi síðan á að samkvæmt hans vitneskju hefðu eftirlitinu borist upplýsingar frá öðru félaginu og að hitt félagið væri tilbúið að veita upplýsingarnar.

Hinn 21. janúar 2020 sendi eftirlitið kæranda bókun heilbrigðisnefndar frá fundi hennar sama dag. Í bókuninni kom fram að borist hefðu fullnægjandi upplýsingar frá einum flutningsaðila en ekki hefðu borist upplýsingar um heildarmagn olíu sem kærandi hefði flutt á eftirlitssvæði eftirlitsins í septembermánuði 2019, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir þar um. Til þess að knýja á um fullnægjandi upplýsingar veitti heilbrigðisnefnd Norðurlands vestra kæranda formlega áminningu vegna brota á reglugerð nr. 884/2017, sem byggðist á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Áminningin væri veitt í samræmi við 60. gr. laganna. Þá var tekið fram að nefndin íhugaði enn fremur að beita frekari þvingunarúrræðum til þess að knýja á um umbeðnar upplýsingar ef fyrirtækið héldi áfram að hunska beiðnir nefndarinnar. Í kjölfar fækkunar olíubirgðastöðva á eftirlitssvæðinu hefðu flutningar á olíu stórukist á vegum sem væntanlega hefði aukið áhættu á óhöppum. Nefndin hefði lagt áherslu á að umhverfisyriföld ynnu að áhættumati og bættri viðbragðsáætlun vegna aukinna olíuflutninga á vegunum. Óhöpp við flutninga á landi gætu m.a. valdið mengun vatnsbóla og laxveiðiáa og spjöllum á náttúru Íslands.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi hafi heilbrigðisnefnd opinbert eftirlit með dreifingaraðilum eldsneytis. Í 3. gr. reglugerðarinnar sé dreifingaraðili skilgreindur á þann hátt að um sé að ræða söluaðila olíu eða sérhæft fyrirtæki sem annist dreifingu eldsneytis fyrir söluaðila. Kærandi sé sérhæft fyrirtæki sem annist dreifingu eldsneytis og N1 og Olís séu söluaðilar þess eldsneytis sem kærandi dreifi. Því geti nefndin leitað jafnt til söluaðila um upplýsingagjöf enda hafi verið sýnt fram á að dreifingaraðila sé óheimilt að gefa upplýsingar um afgang magn. Reglugerðarsetningin taki mið af því að sá aðili sem eigi viðkomandi upplýsingar og hafi því fullan rétt á að fara með þær að vild, geti tryggt að umbeðnar upplýsingar verði látnar af hendi. Kæranda sé hins vegar óheimilt að veita þær.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 hafi eftirfarandi m.a. komið fram: „Stjórnarmenn og allir starfsmenn Olíudreifingar ehf. undirriti yfirlýsingu um trúnað og þagnarskyldu er varðar upplýsingar um starfsemi eigenda félagsins.“ Ákvörðun samkeppnisráðs geri starfsmönnum

kæranda erfitt um vik þegar komi að upplýsingum um eigendur þeirra, sem og annarra sem þeir flytji olíu fyrir, sbr. og síðari sáttir eða ákvarðanir samkeppnisyfirvalda sem framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra hafi verið sendar í tölvupósti með tenglum. Í beiðni heilbrigðiseftirlitsins um upplýsingar hafi verið vísað til reglugerðar nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, m.a. til 57. gr. hennar. Í greininni segi að heilbrigðisnefnd hafi eftirlit með starfsemi sem komi fram í X. viðauka. Sá viðauki fjalli um atvinnurekstur sem heilbrigðisnefndir veiti starfsleyfi fyrir. Heilbrigðisnefnd veiti kæranda ekki starfsleyfi svo ekki sé ljóst hvers vegna vísað sé til 57. gr. reglugerðarinnar. Starfsmenn kæranda hafi verið settir í mjög óþægilega stöðu. Opinber eftirlitsaðili hafi óskað eftir upplýsingum sem óheimilt sé að veita. Starfsmenn kæranda hafi ekki viljað halda þessum upplýsingum frá heilbrigðiseftirlitinu, en þeir hafi viljað fara að lögum. Starfsmenn kæranda hafi kannað hvort ekki væri hægt að veita þessar upplýsingar eftir öðrum leiðum. Söluaðili sé skilgreindur sem dreifingaraðili og hafi kærandi leitað til söluaðila sem séu eigendur umræddra upplýsinga og ekki bundnir af sáttum eða samningum um hvernig þeir fari með upplýsingarnar þótt þeir séu bundnir af lögum. Hafi þeir söluaðilar verið tilbúnir að afhenda umbeðnar upplýsingar, eins og komið hafi fram.

Kærandi hafi viljað gera allt, nema fara gegn lögum, til að heilbrigðiseftirlitið myndi fá umbeðnar upplýsingar og hafi því fyrst verið leitað til Samkeppniseftirlitsins og kannað hvort honum væri heimilt að veita umbeðnar upplýsingar. Samkeppniseftirlitið hafi gefið þau svör að það væri heimilt ef um þær ríkti trúnaður. Heilbrigðiseftirlitinu hafi verið gerð grein fyrir þessu en af þess hálfu hafi verið neitað að undirrita slíka trúnaðaryfirlýsingu. Heilbrigðiseftirlitið hafi ekki haft áhuga á að fá umbeðnar upplýsingar frá eigendum þeirra án þess að fram hafi komið skýring á því. Í stað þess hafi stofnunin ákveðið að veita kæranda áminningu fyrir að afhenda ekki umbeðnar upplýsingar, sem verði að teljast einkennilegt þegar kæranda sé óheimilt að veita þær og hann hafi gert allt sem í hans valdi stóð til að eftirlitið fengi umræddar upplýsingar eftir löglegum leiðum. Með því að afhenda gögnin væri kærandi að ganga gegn ákvörðunum samkeppnisyfirvalda, sem og ákvæðum samkeppnislaga, sem gæti leitt af sér refsingu. Það eitt og sér sé mjög alvarlegt. Enn alvarlegra sé að opinber aðili sé að hvetja kæranda til lögbrots, ekki einungis með einföldum misskilningi eða gáleysi heldur af ásetningi með því að veita kæranda áminningu vegna þess að hann neiti að afhenda upplýsingar sem hann megi ekki afhenda lögum samkvæmt. Það að hvetja mann til refsiverðra verka sé hegningarlagabrot, sbr. 1. mgr. 121. gr. og 104. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Samkvæmt meðalhófsreglu stjórnisýslulaga nr. 37/1993 eigi stjórnvald að gæta meðalhófs og aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögsmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Hvers vegna eftirlitið fari ekki eftir meðalhófsreglunni sé óskiljanlegt, en að veita kæranda áminningu samræmist henni ekki. Einnig sé óskiljanlegt að eftirlitið óski ekki eftir umræddum gögnum hjá eigendum þeirra. Loks sé vísað til rannsóknarreglu stjórnisýslulaga.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Norðurlands vestra: Af hálfu eftirlitsins er farið fram á að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafni kröfu kæranda um ógildingu áminningar. Jafnframt er farið fram á að úrskurðarnefndin hafni því að kæranda sé óheimilt að afhenda eftirlitinu umbeðnar upplýsingar og að honum verði gert að afhenda þær án tafar að viðlögðum frekari þvingunaraðgerðum af hálfu eftirlitsins. Undanfarin ár hafi orðið óhöpp við flutning og dreifingu olíu á svæðinu, en í kjölfar fækkunar olúburgðastöðva hafi olúflutningar stóraukist á þessum slóðum. Nú sé svo komið að nánast allri olíu til Fjallabyggðar og Norðurlands vestra sé miðlað frá Akureyri. Óhöpp, líkt og það sem átt hafi sér stað í júlí 2019, geti t.a.m. valdið óbætanlegum skaða á vatnsbólum, laxveiðiám og almennt á náttúru Íslands. Markmiðið með

beiðni heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra hafi verið að fá grófa mynd af magni olíu sem flutt væri um Öxnadalshéiði og Ólafsfjarðargöng hratt og vel og með sem minnst íþyngjandi hætti fyrir félögin sjálf og án þess að óska eftir meiri eða ítarlegri upplýsingum en þeim sem þjónað gætu því markmiði. Samkvæmt 56. gr. reglugerðar nr. 884/2017 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi þá hafi heilbrigðisnefnd ríkari heimildir til þess að krefja dreifingaraðila um ítarlegri upplýsinga en gert hafi verið. Samkvæmt ákvæðinu sé hægt að fara fram á upplýsingar um skipulag, akstursleiðir, fjölda ferða og magn olíu í hverri ferð um vatnsverndarsvæði og sömuleiðis sé hægt að krefja dreifingaraðila um að skilgreina akstursleiðir. Ljóst sé að þeir flutningar sem óskað hafi verið eftir upplýsingum um fari um þéttbýli og vatnsverndarsvæði margra vatnsbóla.

Heilbrigðisnefndin sé bundin af stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og meginreglum stjórnarsýsluréttar þegar teknar séu ákvarðanir um réttindi og skyldur borgaranna. Sem eftirlitsaðili með mengandi starfsemi fari heilbrigðisnefndir með eftirlit með dreifingaraðilum olíu (eldsneytis), sbr. 5. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi sem sett hafi verið með stoð í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í 2. mgr. 54. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir komi skýrt fram að rekstraraðili skuli aðstoða eftirlitsaðila og afla upplýsinga sem séu nauðsynlegar vegna eftirlitsins. Nánari reglur um tilhögun slíks eftirlits sé að finna í reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, sem einnig sé sett með stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sjá einnig 1. gr. reglugerðarinnar um markmið hennar, sem og gildissvið í 2. gr. hennar. Í 2. mgr. 57. gr. reglugerðarinnar segi að rekstraraðili skuli aðstoða eftirlitsaðila eins og nauðsyn krefji til að gera eftirlitsaðilanum kleift að framkvæma hvers kyns eftirlit með starfseminni, taka sýni og afla allra upplýsinga sem séu þeim nauðsynlegar við framkvæmd eftirlitsins. Á þessum grunni, að gættum meginreglum stjórnarsýsluréttar, hafi eftirlitið óskað eftir upplýsingum frá kæranda um magn olíu sem flutt væri yfir fjallvegi og um verklagsreglur flutningsaðila. Beiðni eftirlitsins um upplýsingar um olíuflutninga hafi því byggst á lögmætum grunni og þess verið gætt að viðeigandi reglum stjórnarsýsluréttar ásamt öðrum þeim lögum og reglum sem eftirlitinu beri að fylgja við framkvæmd þess væri fylgt.

Kærandi kjósi að skilja skilgreiningu á dreifingaraðila úr reglugerð um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi sem svo að söluaðili olíu falli undir eftirlit heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra með dreifingu olíu. Samkvæmt þessu telji kærandi í kæru sinni að heilbrigðisnefnd Norðurlands vestra beri að leita til söluaðila um umbeðnar upplýsingar þar sem kæranda sé ómögulegt að veita þær á grundvelli trúnaðar. Þessi sjónarmið sem fram komi í kæru séu í mótsögn við bréf frá yfirmanni umhverfissviðs kæranda til heilbrigðisnefndar, dags. 13. nóvember 2019, en í því hafi komið fram að fyrirtækið gerði sér grein fyrir upplýsingaskyldu gagnvart heilbrigðisnefndinni en færðist undan því að veita upplýsingar á öðrum forsendum. Þessum skýringum kæranda sé hafnað þar sem kærandi sé sérhæft fyrirtæki sem annist dreifingu eldsneytis til söluaðila og sé því sá aðili sem veita beri umbeðnar upplýsingar á grundvelli eftirlits, sbr. 5. tl. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi þar sem segi að dreifingaraðili sé söluaðili olíu eða sérhæft fyrirtæki er annist dreifingu eldsneytis fyrir söluaðila. Eftirlit með dreifingu á grundvelli fyrrnefndrar 5. gr. feli í sér eftirlit með flutningsaðilum olíu en ekki söluaðilum. Til þess að eftirlitið geti sinnt eftirlitshlutverki sínu beri dreifingaraðila að veita umræddar upplýsingar biðji eftirlitsaðili um þær á málefnalegum grunni og upplýsingarnar séu til þess fallnar að sinna eftirliti. Kæranda beri því að afhenda umbeðnar upplýsingar.

Með kæru hafi fylgt gr. 5.2.1. úr hluthafasamningi kæranda. Kærandi vísi m.a. til skjalsins sem grundvallar fyrir synjun á umbeðnum upplýsingum, en skjalið hafi ekki verið kynnt til sögunnar

á fyrri stigum málsins. Trúnaðarskylda um starfsemi eigenda félagsins sem kærandi vísi til úr skjalinu nái ekki til umbeðinna upplýsinga eftirlitsins og því sé það ótengt með öllu. Upplýsingar um magn olíuflutninga um tiltekið svæði, Norðvesturland, í þeim tilgangi að sinna eftirliti og meta hættu slíkra flutninga almennt um svæðið geti ekki talist til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga í ætt við það sem átt sé við í hluthafasamningi kæranda. Ekki hafi verið farið fram á viðtækari upplýsingar en nauðsynlegt hafi verið. Um hafi verið að ræða lágmarksupplýsingar til þess að leggja gróft mat á áhættu olíuflutninga um Norðvesturland. Eftirlitið geti aðeins með þessu móti undirbúið viðeigandi viðbrögð við væntanlegu olíuslysi á svæðinu. Sömu sjónarmið eigi við um tölvupóst frá Samkeppniseftirlitinu, þar sem segi að þeir hlutar upplýsinganna sem geti talist viðkvæmar viðskiptaupplýsingar verði afhentir með því skilyrði að viðkomandi stjórnvald gæti trúnaðar um þær og sendi ekki áfram til óviðkomandi aðila. Fyrirspurn kæranda sem hafi verið tilefni þessa svars Samkeppniseftirlitsins vanti og því sé ómögulegt að gera sér í hugarlund hvað nákvæmlega hafi verið spurt um. Ekki hafi verið beðið um neinar upplýsingar sem geti talist viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Eftirlitið hafi aðeins óskað eftir almennum magntölum fyrir einn mánuð með eins lítið íþyngjandi hætti og mögulegt hafi verið. Lagt hafi verið til að upplýst yrði um magntölur fyrir september 2019 þar sem þær tölur hefðu átt að vera aðgengilegastar fyrir kæranda á þessum tímavarki, en beiðnin hafi verið send í október 2019. Gætt hafi verið að reglum um meðalhóf við val á leiðum við eftirlit og mikilvægi góðs samstarfs við kæranda og aðra flutningsaðila verið haft að leiðarljósi. Heilbrigðiseftirlitið vonist enn til þess að forsvarsmenn kæranda sjái að sér og veiti umbeðnar upplýsingar eftir að hafa kynnt sér greinagerð þessa og falli frá kæru.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Norðurlands vestra frá 21. janúar 2020 að veita kæranda áminningu vegna synjunar hans á að veita umbeðnar upplýsingar um magn olíu sem flutt væri um tilteknar leiðir frá olíubirgðastöð kæranda á Akureyri á mánuði og fjölda ferða olíuflutningabíla með það magn. Kæra málsins lýtur einnig að þeirri ákvörðun að krefjast nefndra upplýsinga, en ekki er hægt að líta svo á að þar sé um kærana ákvörðun að ræða heldur er ákvörðunin hluti af málsmeðferð sem lýkur með áminningu þeirri sem kærð er. Vísað var til þess þegar beðið var um greindar upplýsingar að heilbrigðisnefnd hefði opinbert eftirlit með dreifingaraðilum eldsneytis skv. 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 um varnir gegn olíumengun frá starfsemi á landi og fór áminning fram á grundvelli 60. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 7/1998 taka þau til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi sem hafa eða geta haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. Í þeirri grein segir að markmið laganna sé að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi, en jafnframt er það m.a. markmið laganna að koma í veg fyrir eða að draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg. Í lögunum er m.a. kveðið á um í 1. mgr. 6. gr. að allur atvinnurekstur, sbr. viðauka I-V, skuli hafa gilt starfsleyfi, en þó er ráðherra veitt heimild í 8. gr. laganna að kveða á um í reglugerð að atvinnurekstur, sbr. viðauka III-V, sé háður skráningarskyldu í stað útgáfu starfsleyfis. Dreifing olíu fellur ekki undir nefnda viðauka og hefur ráðherra ekki sett reglugerð um skráningarskyldan atvinnurekstur. Hann hefur hins vegar með stoð í 5. gr. nefndra laga sett reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit og áðurgreinda reglugerð nr. 884/2017.

Í 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 er tekið fram að heilbrigðisnefndir hafi eftirlit með starfsemi þeirri sem þar sé upp talin og þær veiti starfsleyfi fyrir og annarri starfsemi sem talin sé upp og fram komi að sé ekki starfsleyfis skyld. Meðal þess sem þar er upp talið að heilbrigðisnefnd hafi eftirlit með eru dreifingaraðilar olíu (eldsneytis). Skal dreifingaraðili samkvæmt 2. mgr. 56. gr. reglugerðarinnar setja fram skipulag á akstri olíuflutningabifreiða um

vatnsverndarsvæði, svo sem um fjölda ferða og magn olíu í hverri ferð, sem hljóta skal samþykki heilbrigðisnefndar. Hins vegar er í ákvæðinu hvorki lögð sú skylda á dreifingaraðila að veita sértækar upplýsingar um starfsemi sína að kröfu eftirlitsaðila né innihalda önnur ákvæði V. kafla sömu reglugerðar slíkar heimildir enda lúta þau einkum að innra eftirliti dreifingaraðila, almennu vinnulagi við dreifingu, skipulagi hennar og tilteknum áætlunum. Þótt dreifingaraðilum sé skylt að koma sér upp ákveðnu verklagi, sem eftir atvikum þarfnist staðfestingar heilbrigðisnefndar, veitir það nefndinni ekki heimild til þess að krefjast þess að dreifingaraðili leggi fram sértækar upplýsingar sem tengist starfseminni án viðhlítandi heimildar.

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 884/2017 ber eftirlitsaðila með fræðslu, leiðbeiningum og upplýsingum að stuðla að aðgerðum sem miði að því að hindra og/eða takmarka mengun. Þótt framangreind fræðslu- og upplýsingaskylda sé lögð á eftirlitsaðila er erfitt að sjá að hvaða marki hún getur talist hluti eftirlits, en ljóst er að framangreind málsgrein felur ekki í sér sjálfstæða heimild til handa heilbrigðisnefnd til þess að kalla eftir sértækum upplýsingum frá dreifingaraðila. Í 4. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segir hins vegar að um eftirlit með þeirri starfsemi sem tilgreind er í 1. og 2. mgr., en starfsemi kæranda fellur undir 2. mgr., fari samkvæmt reglugerð um mengunarvarnaeftirlit, nú reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit, en sú reglugerð er sett með heimild í lögum nr. 7/1998. Samkvæmt ákvæðum XIV. kafla þeirra laga og X. kafla áðurnefndrar reglugerðar, sem fjalla um eftirlit með atvinnurekstri, ræðst eftirlitsskylda eftirlitsaðila og megininntak eftirlitsins af því hvort viðkomandi atvinnurekstur sé starfsleyfisskyldur, eða eftir atvikum skráningarskyldur, sbr. 8. gr. laganna. Viðaukar þeirra laga og tilvitnaðrar reglugerðar innihalda upplýsingar um starfsleyfisskyldan atvinnurekstur, en dreifingaraðilar olíu (eldsneytis) eru ekki þar á meðal, sbr. einnig 2. mgr. 5. gr. reglugerðar 884/2017. Samkvæmt framangreindu eiga ákvæði XIV. kafla laga nr. 7/1998 og X. kafla reglugerðar nr. 550/2018 því ekki við um starfsemi kæranda.

Í 62. gr. laga nr. 7/1998, sem er í XVII. kafla laganna, er að finna almenn ákvæði sem fjalla um heimildir eftirlitsaðila. Í 3. mgr. lagagreinarinnar kemur m.a. fram að eftirlitsskyldum aðilum sé skylt að veita allar upplýsingar sem nauðsynlegar séu vegna eftirlits með framkvæmd laganna. Sambærilegt ákvæði er að finna í 2. mgr. 57. gr. reglugerðar nr. 550/2018 sem kveður á um að rekstraraðili skuli aðstoða eftirlitsaðila eins og nauðsyn krefji til að gera honum kleift að framkvæma hvers kyns eftirlit með starfseminni, taka sýni og afla allra upplýsinga sem séu þeim nauðsynlegar við framkvæmd eftirlitsins. Eins og mál þetta er vaxið verður kæranda ekki gert skylt á greindum lagagrundvelli að veita sértækar upplýsingar um starfsemi sína. Er enda sú starfsemi sem hér um ræðir hvorki starfsleyfisskyld né skráningarskyld og verður íþyngjandi lagaheimildum þar af leiðandi ekki beitt gagnvart kæranda.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið hafði heilbrigðisnefnd ekki viðhlítandi heimild að lögum til að krefja kæranda um þær upplýsingar sem um ræðir og því síður var henni heimilt að veita honum áminningu, sbr. 60. gr. laga nr. 7/1998, vegna þess að þær voru ekki veittar. Verður því ekki hjá því komist að fella hina kærðu áminningu úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun heilbrigðisnefndar Norðurlands-vestra frá 21. janúar 2020 um að veita kæranda áminningu vegna neitunar hans á að afhenda umbeðnar upplýsingar.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)