



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS  
Juridisk avdeling

Hafslund Nett AS

0247 OSLO

|             |             |                   |                            |            |
|-------------|-------------|-------------------|----------------------------|------------|
| Deres ref.: | Deres dato: | Vår ref.:         | Saksbehandler:             | Dato:      |
|             | 24.10.2011  | 2011/21811-6 FM-J | Ann Kristin Solheim Våkråk | 07.11.2011 |

**VEDTAK I SAK OM INNSYN I AVTALE - HAFSLUND NETT**

Fylkesmannen viser til oversendelse av klagesak datert 24.10.2011.

Kommunal Rapport ved Vegard Venli har begjært innsyn i en avtale datert 18.1.2001 inngått mellom Viken Energinett AS og JCDecaux Norge AS. Avtalen gjelder de såkalte reklametårnene i Oslo. Viken Energinett AS ble del av Hafslund i 2001/2002. Den angjeldende avtalen fulgte derfor med Viken Energinett AS inn i Hafslund.

Hafslund Nett AS (heretter Hafslund) av slo begjæringen den 11.10.2011.

Venli påklaget avslaget ved e-post den 20.10.2011.

Hafslund har gjennomgått klagen, men ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i sitt vedtak. Saken er derfor oversendt Fylkesmannen for endelig behandling etter offentleglova (offl.) § 32, jf. § 2.

Fylkesmannen har bedt om ytterligere redegjørelse i saken ved e-post den 26.10.2011 og 28.10.2011. Hafslunds svar er mottatt på e-post den 27.10.2011 og 30.10.2011.

**Fylkesmannen ser slik på saken**

Fylkesmannen skal ta stilling til om den aktuelle avtalen mellom Viken Energinett og JCDecaux kan unntas offentlighet.

Hafslund Nett AS omfattes av offentleglova (offl.) 2006 gjennom § 2 bokstav c).

Hovedreglen etter offl. er at organets saksdokumenter er offentlige med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Hafslund har i denne saken unntatt dokumentet med hjemmel i offl. § 33. Denne bestemmelsen lyder etter annet ledd slik:

*”For rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d, gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tek til å gjelde.”*

Justisdepartementet har i sin veileder til offentleglova kommentert bestemmelsen slik:

*”Etter offentleglova § 33 andre ledd vil likevel innsynsretten og plikta til å føre journal for sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova, men som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, berre gjelde for dokument som er komne inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at den nye offentleglova tok til å gjelde (1.januar 2009). Verksemdar som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, men som er omfatta av den nye lova, treng dermed berre å føre journal etter arkivforskrifta for dokument som blir sende eller mottekne frå 1.januar 2009. Innsynsretten etter lova vil likeeins berre kunne brukast for dokument slike rettssubjekt mottek og opprettar frå og med 1.januar 2009. Omgrepet ’opprettar’ skal her forståast slik det er definert i offentleglova § 4 andre ledd andre og tredje punktum, det vil seie at eit dokument som er meint for utsending frå organet fyst er oppretta når det er avsendt, meda neit dokument som ikkje er meint for utsending er oppretta når det er ferdigstilt. Overgangsregelen gjeld ikkje for dei sjølvstendige rettssubjekta som var omfatta av offentlegheitslova 1970, trass i at dette ikkje går heilt tydeleg fram av lovteksten. Alle dokument hos slike rettssubjekt er såleis omfatta av innsynsretten etter den nye lova, jf. nedanfor under punkt 4.4.1.”*

Det avgjørende for om offl. § 33 kommer til anvendelse er altså hvorvidt organet ble omfattet av offentlighetsloven 1970. Offentlighetsloven § 1 første ledd lød slik:

*”Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.”*

Spørsmålet blir derfor om Hafslund Nett AS var å anse som et ”organ for stat eller kommune”, etter offentlighetsloven 1970 § 1.

Fra Jan Fridthjof Bern sin kommentar til offentlighetsloven på Gyldendal rettsdata siteres:

*”Utgangspunktet er at private personer, private selskaper og private foreninger faller utenfor offentlighetsloven selv om de driver virksomhet i samarbeid med stat eller kommune. Ut fra forutsetningene ved lovbehandlingen og fast praksis må regelen også være at selskap som eies av det offentlige og private i fellesskap, faller utenfor offentlighetsloven, se Frihagen, Forvaltningsrett, bind I 1991, s. 22.*

*Stiftelser og «selveiende» fond antas i tråd med dette å falle utenfor offentlighetsloven der de er opprettet ved private midler, selv om det har skjedd med myndighetenes medvirkning og tar sikte på å fremme samfunnsmessige målsetninger.*

*Likeledes vil institusjoner som helt eller delvis eies og finansieres av private, normalt falle utenfor offentlighetsloven og forvaltningsloven selv om de får støtte fra det offentlige, og selv om deres virksomhet i og for seg godt kan sies å være oppfyllelse av offentlige oppgaver. Således vil kulturinstitusjoner og kulturselskaper innen teater og musikk ikke gå inn under offentlighetsloven selv om det offentlige yter vesentlig støtte til driften og eier en andel av selskapet eller oppnevner styremedlemmer. Denne begrensningen er imidlertid ikke ukontroversiell.*

*Spørsmålet om offentlighetsloven kommer til anvendelse på virksomhet som er opprettet og drives av stat eller kommune og næringslivet eller private foreninger i fellesskap, vil ellers avhenge av en helhetsvurdering med hovedvekt på i hvilken utstrekning virksomheten fremstår som et uavhengig tiltak, løsrevet fra den offentlige forvaltningen. I denne vurderingen vil sentrale momenter være i hvilken grad virksomheten finansieres av det offentlige, virksomhetens karakter og graden av offentlig styring og kontroll.”*

Fylkesmannen vil også vise til en uttalelse fra Justisdepartementet i sak 98/2490 E. Justisdepartementet var anmodet om å gi en uttalelse om hvorvidt Sandefjordregionen Energiverk AS var omfattet av offentlighetsloven. Fra uttalelsen siteres:

*”At selskapet er et selvstendig rettssubjekt med begrenset deltakeransvar, taler mot å anse selskapet som omfattet av offentlighetsloven, jf Ot prp nr. 4 (1981-82) s. 46 første spalte. Den rettslige organiseringen er imidlertid ikke uten videre avgjørende. Både i teori og praksis er det lagt til grunn at spørsmålet om offentlighetsloven kommer til anvendelse på et selvstendig rettssubjekt, må avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering. I denne helhetsvurderingen må det bl a legges vekt på virksomhetens art, graden av økonomisk og organisatorisk tilknytning til kommunale organer, om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol og i hvilken grad selskapet er et redskap for offentlig politikk.”*

I en annen uttalelse fra Justisdepartementet, sak 2000/17345 EO, vedrørende Viken Energinett har departementet uttalt:

*”I ei tidlegare sak har Lovavdelinga under tvil kome til at Sandefjordregionen Energiverk AS er omfatta av offentleglova, jf. fråsegner 30. juni 1999 og 26. mars 1998 (sak 98/2490 E). Det var særleg lagt vekt på at dette selskapet er heileigd av det offentlege og at det har oppgåver med tilnærma fakstisk monopol.*

*Både i Sandefjordregionen Energiverk AS og i Viken Energinett AS går verksemda hovudsakleg ut på distribusjon av elektrisk kraft. Ein skilnad mellom selskapa er at det førstnemnde fullt ut er eigd av det offentlege, mendant Hafslund ASA eig 33% av Viken Energinett AS. Det er etter vårt syn klart at eit såpass stort innslag av privat eigarskap medfører at Viken Energinett AS fell utanfor offentleglova. Eit vilkår for at offentleglova skal gjelde for eit aksjeselskap er at det offentlege eig det alt vesentlege av aksjane. Når så mykje som 33% av aksjane er eigd av private, vil Hafslund ASA kunne øve ein ikkje uvesentleg innverknad på verksemda til Viken Energinett AS. At det no har kome private inn på eigarsida kan dessutan påverke den måten Oslo kommune utøver sine eigarfunksjonar på.*

*Lovavdelinga legg etter dette til grunn at Viken Energinett AS ikkje er omfatta av offentleglova.”*

Om Hafslund som organisasjon har Fylkesmannen fått opplyst følgende, jf. e-post av 30.10.2011:

*”Til dette kommer at Hafslund er et privat, foretningmessig, børsnotert aksjeselskap. Det faktum at Oslo kommune er største aksjonær med om lag 60 % av selskapets aksjer har i denne forstand ingen rettslig betydning. Hafslund har for øvrig alltid vært et privat selskap selv om det offentlige har hatt eierinteresser.*

*(...)*

*Hafslund kjøpte i 1986 Actinor med datterselskapet Nycomed i en offensiv satsing på industriutvikling. Det nye selskapet hadde under navnet Hafslund Nycomed en meget betydelig vekst innenfor farmasisektoren. Våren 1996 ble selskapene fisjonert slik at de hver for seg kunne rendyrke sin virksomhet innenfor henholdsvis energi og farmasi. Hafslund-konsernet har de senere årene konsentrert sin virksomhet om energi og etter hvert også sikkerhetstjenester. I løpet av 2001 ervervet konsernet flere alarm- og sikkerhetsselskaper. Samme år kjøpte Hafslund strømlleverandøren Oslo Energi og ble i 2002 også eneeier av Tindra Energi. Oslo Energi og Tindra fusjonerte i 2003 til Hafslund Strøm. I 2001 ble det vedtatt at Hafslund og Viken Energinett skulle fusjonere. Fusjonen trådte selskapsrettlig i kraft i mars 2002. I januar 2007 kjøpte Hafslund 100 prosent av Viken Fjernvarme. I*

*desember 2007 ble forretningsområdet Tekniske tjenester, som omfattet entreprenørvirksomheten, installasjon, elsikkerhet, veilys, vakthold og sikkerhet teknikk skilt ut og etablert som et eget børsnotert selskap. Selskapet heter Infratek ASA og Hafslund ASA eier 43,3 prosent i selskapet. Hafslund har tidligere vært en betydelig aktør i markedet for sikkerhet til privatkunder, men solgte sikkerhetsvirksomheten til Securitas Direct i september 2008. Haslund er i dag organisert i fem forretningsområder:*

- *Produksjon*
- *Varme*
- *Nett*
- *Marked*
- *Venture*

*All denne virksomhet er næringsmessig og forretningsmessig orientert og har aldri falt innenfor offentlighetsloven av 1970. Pr i dag med den nye offentligloven er det da også bare nettvirksomheten som faller innenfor offentligloven fordi denne er monpolvirksomhet.”*

At Hafslund Nett AS har monopol på levering av tjenester, er et moment som trekker i retning av at de ble omfattet av offentlighetsloven 1970, sml. sak om Sandefjordregionen Energiverk AS. Slik Fylkesmannen tolker lovavdelingens uttalelse i sak 2000/17345, er det imidlertid et avgjørende vilkår at det offentlige eier det ”alt vesentlige” av aksjene. I sak om Viken Energinett, falt selskapet utenfor offentlighetsloven som følge av at 33% av aksjene er eid av private. Lovavdelingen viste blant annet til at de private dermed kunne øve en ikke uvesentlig innvirkning på virksomheten, samt at når det var private på eiersiden, kunne dette påvirke den måten kommunen utøvde sine eierfunksjoner på.

Slik Fylkesmannen forstår det, basert på tall fra Hafslund sin hjemmeside, eier Oslo kommune 53,73% av aksjene i Hafslund ASA. Nest største aksjeeier er Fortum forvaltning AS, som eier 34,10% av aksjene. Videre har Fylkesmannen forstått det slik at disse tallene ikke var vesentlig annerledes pr. 1.1.2009 da offentliglova trådte i kraft, se fanen ”Aksjonærinformasjon” på Hafslunds hjemmeside. Basert på disse tallene er det Fylkesmannens syn at det offentlige ikke hadde en slik vesentlig innflytelse på selskapets styring som lovavdelingen synes å gi en anvisning på i sak 2000/17345 EO.

Fylkesmannen legger derfor til grunn at Hafslund ikke var å anse som et ”organ for stat eller kommune”, etter offentlighetsloven 1970 § 1.

Hafslund må derfor anses som et privat rettssubjekt etter offentlighetsloven 1970. Det er på det rene at Hafslund ikke traff enkeltvedtak eller utferdiget forskrift. Fylkesmannen kan derfor ikke se at Hafslund falt inn under offentlighetsloven 1970.

Klager har anført at 2001 avtalen har vært gjenstand for saksbehandling også etter at offentliglova av 2006 trådte i kraft, og ble gjeldende for selskapet. Det er blant annet vist til at den omtvistende avtalen utgjorde en del av grunnlaget for forhandlingene om en endringsavtale og at det er nærliggende å anta at den omtvistede avtalen under forhandlingen også ble fremlagt for representanter fra kommunen.

Hafslund har i sin klageoversendelse uttalt følgende:

*”At avtalen av 2001 har vært effektiv og blitt etterlevd fra Hafslund overtok Viken Energinett er på det rene. Dette har også skjedd etter 2009. At man etterlever en eldre avtale er dog*

*ingen'saksbehandling'. Avtalen er da heller ikke kommet inn eller blitt til etter loven tok til å gjelde bare fordi avtalen er blitt etterlevd.*

*Avtalen har heller ikke på annen måte vært 'saksbehandlet' utover at Hafslund sommeren/høsten 2009 inngikk en endringsavtale med JCDecaux som avløste 2001-avtalen. Denne avtalen har Venli fått innsyn i. At man inngår en endringsavtale til avløsning for en eldre avtale innebærer ikke at man 'saksbehandler' den gamle avtalen."*

I e-post av 27.10.2011 fra Hafslund siteres dessuten:

*"Av lovens § 33 følger at innsynsretten "berre gjeld for dokument som er kommet inn til eller er oppretta etter" at loven trådte i kraft. I dette tilfellet ble dokumentet opprettet og kom inn til Hafslund mange år før loven trådte i kraft. Det er i denne forbindelse intet unntak fra dette dersom man senere har forhandlet om dokumentet eller vist dette til andre. Dette gjør ikke at innsynsretten likevel gjelder. Til dette kommer at klageren tar feil av faktum i forhold til Hafslund. I 2009 inngikk Hafslund en forliksavtale med kommunen vedrørende nedstigningstårnene og gatelysene i Oslo. Kort fortalt solgte Hafslund både nedstigningstårnene og gatelysene til Oslo kommune som løsning av en konflikt om eierskapet til eiendommen nedstigningstårnene stod på og om eierskapet til gatelysene. I denne forbindelse la Hafslund ikke frem 2001-avtalen for Oslo kommune. Videre inngikk Hafslund en endringsavtale med JCDecaux. Også denne avtalen er det gitt innsyn i. I forbindelse med endringsavtalen hadde man ikke forhandlinger om innholdet i 2001-avtalen. Tvert imot lå dette innholdet fast og spørsmålet var kun hva Hafslund måtte betale JCDecaux for å fjerne reklamen på nedstigningstårnene."*

Fylkesmannen vil ikke utelukke at dersom et dokument som i utgangspunktet er opprettet eller kommet inn til organet før offentliglova 2006 trådte i kraft, blir en sentral del av en saksbehandling som finner sted etter at loven trådte i kraft, vil dette være av betydning ved vurderingen etter § 33. Basert på redegjørelsen fra Hafslund må Fylkesmannen imidlertid i denne saken legge til grunn at avtalen fra 2001 ikke har vært gjenstand for saksbehandling etter at offentliglova 2006 trådte i kraft. Det er derfor ikke aktuelt for Fylkesmannen å gå nærmere inn på denne vurderingen.

Fylkesmannen har på denne bakgrunn kommet til at Hafslund har hjemmel til å unnta dokumentet i medhold av offentliglova § 33.

### **Merinnsyn**

Offentliglova § 11 lyder slik:

*"Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak."*

Etter sin ordlyd kan det tyde på at bestemmelsen kun kommer til anvendelse i de tilfeller der et dokument eller en opplysning faller inn under en av lovens unntaksbestemmelser. Fra Justisdepartementets veileder til offentliglova siteres imidlertid følgende fra s. 67:

#### ***"4.9.5 Meirinnsyn utanfor verkeområdet til offentliglova***

*Plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentliglova § 11 gjeld direkte berre når det er høve til å gjere unntak frå innsyn etter unntaksføresegnene i offentliglova. Føresegna i offentliglova § 11 gir likevel uttrykk for eit meir generelt prinsipp. God forvaltningsskikk tilseier at*

*forvaltninga skal vurdere meirinnsyn jamvel for opplysningar og dokument som fell utanfor verkeområdet til offentleglova.”*

Det følger av det siterte at det også for dokumenter og opplysninger som faller utenfor offentleglovas virkeområde skal forvaltningen foreta en merinnsynsvurdering. Slik Fylkesmannen ser det må dette gjelde alle organer som omfattes av offl. § 2, og ikke bare de ”rene” forvaltningsorganer.

Fylkesmannen etterspurte en merinnsynsvurdering gjennom e-post den 26.10.2011. Hafslund ga tilbakemelding i e-post den 27.10.2011. Fra e-posten siteres:

*”Fylkesmannens andre spørsmål er hvorvidt det burde vært utøvd merinnsyn etter offentlighetsloven § 11. Poenget er her at partene som inngikk avtalen underla denne klare konfidensialitets-forpliktelser. Hafslund er ikke i en posisjon hvor man vil tilsidesette slike klare plikter for et dokument som ikke er omfattet av offentlighetsloven. Her skal for øvrig påpekes at Hafslund er av den oppfatning at plikten til å vurdere merinnsyn etter § 11 gjelder der man utøver unntak fra innsyn etter lovbestemte unntaksregler. I den foreliggende sak er det dog ikke snakk om å gjøre unntak fra den lovbestemte innsynsretten, men det er snakk om et dokument som faller utenfor innsynsretten totalt. I slike tilfeller er det ikke snakk om å vurdere merinnsyn fordi det foreligger i utgangspunktet ingen innsynsrett. Det er i så fall feil rettsanvendelse om man bruker § 11 på de dokumenter som faller innenfor § 33 annet ledd. Skulle Fylkesmannen mot formodning finne at § 11 kan brukes i forhold til dokumenter som faller innenfor § 33 annet ledd skal tilføyes at etter lovens § 11 er det ingen rettslig plikt til å gi innsyn. Dette kan således ikke overprøves rettslig og Fylkesmannens kompetanse strekker seg til å vurdere om det burde vært gitt merinnsyn.”*

Basert på det siterte fra Justisdepartementets veileder er det Fylkesmannens syn at det i et tilfelle som dette skal foretas en konkret merinnsynsvurdering. Videre er det Fylkesmannens syn at det i dette tilfellet ikke foreligger en tilstrekkelig merinnsynsvurdering fra Hafslund sin side. Slik Fylkesmannen ser det bør Hafslund redegjøre for at det foreligger et saklig og reelt behov for unntak fra offentlighet. Dersom det foreligger et slikt behov må det foretas en avveining opp mot de hensynene som taler for offentlighet. Klager har i denne saken blant annet vist til at avtalen er av stor offentlig interesse, og at den gjennom en årrekke har generert betydelige millioninntekter til Oslo kommune. Avtalene regulerer videre montasje av reklame som per dags dato er synlig i hele hovedstadens bybilde. Tidsaspektet vil også være et moment som bør vurderes i en merinnsynsvurdering.

Det er på denne bakgrunn Fylkesmannens syn at Hafslunds avslag på innsyn av 11.10.2011 er mangelfullt som følge av at det ikke er foretatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering. Da den angjeldende avtalen ikke er oversendt Fylkesmannen, er det vanskelig for Fylkesmannen å foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet om merinnsyn. Hafslunds avslag oppheves derfor og sendes tilbake for ny behandling av merinnsynsspørsmålet. Den fornyede vurderingen vil være et nytt enkeltvedtak som kan påklages.

Fylkesmannen presiserer at vi med dette ikke har tatt stilling til hva utfallet av merinnsynsvurderingen bør være.

Klager har også anført at de har krav på innsyn i medhold av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Fylkesmannen vil kommentere dette i neste punkt.

## EMK

Klager har i e-post til Fylkesmannen den 1.11.2011 vist til dom fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) av 14.7.2009, samt Jon Wessel-Aas sin behandling av denne. Klager har på bakgrunn av disse dokumentene anført at det foreligger rett til innsyn etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen, uavhengig av hvordan Fylkesmannen vurderer dokumentenes forhold til offentlighetslovgivningen. Det er blant annet vist til at å unnta dokumentene, vil innebære en sensur som hindrer klagers arbeid som "offentlig vaktbikkje."

Dommen fra EMD gjaldt krav om innsyn i dokumenter hos en konstitusjonell domstol i Ungarn. Dokumentene gjaldt en klage som anmodet om konstitusjonell granskning av noen ferske endringer i straffeloven som gjaldt visse narkotikarelaterte lovbrudd. EMD kom til at å nekte innsyn i dokumentene var i strid med ytringsfriheten i EMK art. 10. Det ble i dommen blant annet lagt vekt på at opplysningene var av allmenn interesse og at domstolen hadde monopol på disse opplysningene. Å nekte innsyn ble derfor nærmest likestilt med en form for sensur med påfølgende hindring av en offentlig debatt vedrørende lovgivning rundt narkotikaforbrytelser.

Wessel-Aas mener i sin tolkning at dommen fra EMD innebærer at *"vedkommende forvaltningsorgan med hensyn til enhver innsynsbegjæring prinsipielt måtte vurdere spørsmålet om vilkårene for å nekte innsyn etter EMK er oppfylt. Det vil ikke være tilstrekkelig å vise til at offentleglova hjemler unntak fra offentlighet"*. Videre er det vist til at prinsippet fra EMD gjelder generelt med hensyn til dokumenter som det offentlige har i sin eksklusive besittelse og at selv om offentleglova ikke er gitt tilbakevirkende kraft, vil prinsippet fra EMD kunne få anvendelse også på informasjon fra slike organer som falt utenfor den gamle offentlighetsloven, men som nå er omfattet av den nye offentleglova.

Slik Fylkesmannen ser det er det i saker som den foreliggende ikke nødvendig å foreta en særskilt vurdering etter EMK. Fylkesmannen utelukker ikke at EMK og de hensyn som konvensjonen bygger på vil kunne være tolkningsmomenter ved vurderingen av innsyns krav. Dog er det Fylkesmannens syn at de hensyn som EMK baserer seg på i all hovedsak er sammenfallende med de hensyn som offentleglova er basert på. Fylkesmannen viser i denne sammenheng til formålsbestemmelsen i loven § 1. I de tilfeller der dokumentene i utgangspunktet faller utenfor lovens virkeområde, men det foretas en merinnsynsvurdering, er det Fylkesmannens syn at de hensyn som EMK art. 10 baserer seg på, uansett vil bli vurdert.

## Slutning

Hafslunds vedtak av 11.10.2011 oppheves. Saken sendes tilbake for ny vurdering.

Fylkesmannens vedtak er endelig.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Eldbjørg Kluftun  
underdirektør

Ann Kristin Solheim Våkråk  
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:  
Kommunal Rapport [vegard@kommunal-rapport.no](mailto:vegard@kommunal-rapport.no)