



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 11. mars 2024

Sak: 2023/1160

Klager: Alexander Hecklen, DR Nyheder

Saken gjelder: Klage over helt eller delvis avslag på innsyn

Saken gjelder klage over avslag på innsynsbegjæringer i dokument 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» og dokument 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2» fattet av Reguleringsmyndigheten for energi («RME»). RME fastslo i sin innstilling av 13. desember 2023 at dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger og dermed var unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13. Energiklagenemnda opprettholdt RMEs avslag.

Energiklagenemndas medlemmer:

Nemndsleder Per Conradi Andersen, nemndsmedlemmene Tormod Anders Sletten og Helle Grønli

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Reguleringsmyndigheten for energis (heretter «RME») avgjørelse om avslag på innsyn i dokumentene 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» og 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2».
- (2) Alexander Hecklen (heretter «klager») arbeider som journalist i DR Nyheder og begjærte innsyn i de to dokumentene den 3. august 2023. RME avslo innsynsbegjæringene samme dag med den begrunnelse at dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger om drifts- og forretningsforhold til et energiselskap. Avslaget var hjemlet i lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 13 første ledd, jf. lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd.
- (3) Avslaget på innsynsbegjæringene ble påklaget den 3. august 2023. Klager viste til at det ikke fremgikk av avslaget hvilke dokumenter som ble søkt hemmeliggjort. Klager etterlyste videre en begrunnelse for unntaket fra innsyn etter offentleglova § 13 første ledd og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.
- (4) RME sendte klager en utfyllende begrunnelse ved e-post datert 22. august 2023. RME viste til at bakgrunnen for avslaget på innsynsbegjæringene var at opplysningene i dokumentene ikke var allment kjent eller tilgjengelige andre steder. RME anså informasjonen i dokumentene som hemmelig. Opplysningene dreide seg om et

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

energiselskap, og RME mente at det kunne påføre virksomheten tap om opplysningene ble tilgjengeliggjort. RME vurderte det slik at begge dokumentene det ble søkt innsyn i inneholdt opplysninger om selskapets drifts- eller forretningsforhold som det ville være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det ble videre vist til at RMEs ansatte hadde taushetsplikt om markedsaktørens forretningsmessige forhold. RME viste videre til at de hadde vurdert merinnsyn for de øvrige opplysningene i dokumentene, men hadde kommet til at de taushetsbelagte opplysningene utgjorde en vesentlig del av dokumentene og at unntak da også kunne gjøres for resten av opplysningene i dokumentene, jf. offentleglova § 12, jf. § 11.

- (5) Klager svarte RME ved e-post datert 22. august 2023. Han mente at det ikke var sannsynliggjort at opplysningene i dokumentene hadde konkurransemessig betydning. Han viste videre til at RME måtte begrunne helt konkret hva som forhindret offentliggjøring av opplysningene.
- (6) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Energiklagenemnda ved RMEs innstilling den 13. desember 2023.
- (7) Klager har i brev datert 18. desember 2023 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader.
- (8) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 11. mars 2024.

2 Reguleringsmyndigheten for energis innstilling

- (9) RME viser i sin innstilling innledningsvis til sakens bakgrunn og grunnlaget for klagen.
- (10) I sin vurdering av klagen viser RME først til offentleglova § 13 første ledd som bestemmer at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i medhold av lov er unntatt fra innsyn. RME viser videre til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 der det står at de som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til «drifts- eller forretningsforhold» som det vil være av «konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår».
- (11) RME påpeker at klager ikke er part i saken, og at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 dermed ikke kommer til anvendelse. RME viser videre til sin begrunnelse for avslaget i e-post datert 22. august 2023. I tillegg legges det vekt på at RME fører tilsyn med markedsatferdsreglene i forskrift av 24. oktober 2019 nr. 1413 om nettregulering og energimarkedet (NEM). Det kan ha kommersiell betydning for energiselskapet dersom det blir kjent at RME undersøker mistanke om lovbrudd. RME påpeker derfor at man også kan gjøre unntak fra innsyn etter offentleglova § 24 første og tredje ledd om unntak for kontroll- og reguleringstiltak og opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. RME ser det slik at innsyn i slike opplysninger kan føre til at markedsaktører prøver å tilpasse seg eller legge om egne rutiner for å unngå at eventuelle lovbrudd blir avdekket.
- (12) Videre viser RME til at dokument 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2» inneholder detaljert informasjon om hvilke bud markedsaktøren har gitt markedet. RME ser det slik at dette er informasjon som det vil være av

konkurransmessig betydning å hemmeligholde av hensyn til markedsaktøren. RME kan ikke gi noen mer konkret begrunnelse for hva som hindrer offentliggjøring av opplysningene, uten at det da fremgår hva forholdet gjelder.

- (13) RME opprettholder derfor sitt avslag på innsynsbegjæringene i dokumentene 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» og 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2».

3 Energiklagenemndas vurdering

- (14) Klagen gjelder RMEs avslag på Alexander Hecklens innsynsbegjæring i dokumentene 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» og 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2». RME avsto innsynsbegjæringene den 3. august 2023 og begrunnet avslaget med at dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, jf. offentleglova § 13 første ledd.
- (15) Hovedspørsmålet for Energiklagenemnda er om det er grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn i de aktuelle dokumentene. Klager er ikke part i saken og det er ikke aktuelt å vurdere partsinnsyn etter forvaltningsloven. Spørsmålet om innsyn blir derfor regulert av offentleglova.
- (16) Utgangspunktet er at alle kan kreve innsyn i «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet» dersom ikke noe annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3.
- (17) I offentleglova § 13 første ledd står det følgende:

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

- (18) I forvaltningsloven § 13 første ledd står det:

«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:

1. noens personlige forhold, eller
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.»

Spørsmål om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger

- (19) Nemnda vil i det følgende vurdere om de to dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Nemnda må først ta stilling til om dokumentene inneholder opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold».
- (20) Uttrykket «drifts- eller forretningsforhold» sikter til forhold som har med driften i virksomheten å gjøre, for eksempel opplysninger om hvordan driften for tiden er innrettet, og opplysninger om hvilke strategier virksomheten har for fremtidig produktutvikling eller markedsføring, jf. Marius Stub, Karnov, note 10 til forvaltningsloven § 13 (oppdatert per 7. desember 2021).

- (21) Dokumentet 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» inneholder en forespørsel om informasjon fra RME rettet mot energiselskapet. RME har ansvar for at aktørene i det norske kraftmarkedet overholder gjeldende regelverk, og fører blant annet tilsyn med at markedsadferdsbestemmelsene i NEM blir overholdt. Det fremgår av dokumentet at RME undersøker om energiselskapet har overholdt dette regelverket, og spør derfor om utfyllende informasjon om blant annet kjøps- og salgsbud i markedet på angitte datoer.
- (22) Dokumentet 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2» er et svar fra energiselskapet på RMEs forespørsel om informasjon. Dokumentet inneholder utfyllende informasjon om energiselskapets kjøps- og budgivning i markedet på angitte datoer. Det inneholder også annen informasjon om interne driftsmessige forhold hos selskapet. Nemnda mener derfor at dokumentene inneholder opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold».
- (23) Det er imidlertid ikke nok at dokumentene inneholder opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold» alene. Det må også være av «konkurransmessig betydning å hemmeligholde» disse opplysningene av hensyn til den som opplysningene angår, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Justis- og politidepartementet uttalte følgende i Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m)* s. 22:
- «I kravet om at det må dreie seg om en hemmelighet, ligger for det første at opplysningene ikke må være alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder [...] Videre må opplysningen være av en viss betydning, og den må være av en slik art at det er naturlig å rekne med at en i vedkommende virksomhet anser den som en hemmelighet.»
- (24) Det må altså legges vekt på om opplysningene er allment kjent eller allment tilgjengelig andre steder. Justis- og politidepartementet har videre begrunnet taushetsplikten for visse næringsopplysninger med at spredning av slike opplysninger kan føre til økonomisk tap for den virksomheten det angår og at taushetsplikten kan styrke tillitsforholdet mellom forvaltningsorganet som behandler opplysningene og virksomheten som gir dem, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 16. Departementet viste videre til at et hensyn mot taushetsplikt for visse næringsopplysninger var at det ofte kunne være sterke allmenne interesser knyttet til saker som angår næringsforhold.
- (25) I dokument 202010983-2 «Forespørsel om informasjon» har RME bedt om informasjon fra energiselskapet. RME fører tilsyn med overholdelsen av markedsadferdsreglene i NEM. Dokumentene det er begjært innsyn i gjelder RMEs undersøkelser i forbindelse med overholdelsen av disse reglene. Nemnda mener at det potensielt har kommersiell betydning for selskapet dersom det blir kjent at RME undersøker mistanke om lovbrudd. Innholdet i forespørselen om informasjon kan normalt gi en indikasjon på hvilke forhold tilsynsorganet undersøker, og inneholder i denne saken detaljert informasjon om foretakets forretningsvirksomhet. Det er ikke allment kjent hvilke bestemmelser som spesifikt undersøkes. Dette er informasjon som er av en slik art at det er naturlig å regne med at energiselskapet selv anser den som en hemmelighet; det kan skade energiselskapets omdømme dersom denne informasjonen blir offentliggjort, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 22.
- (26) Dokument 202010983-3 «[...] response to RME letter – RME ref. 202010983-2» inneholder opplysninger om interne driftsmessige forhold hos energiselskapet som

nemnda antar ikke er allment kjent, eller tilgjengelig andre steder. Selskapet har gitt detaljert informasjon om hvilke bud de har gitt til markedet, og beskriver også hvorfor de har handlet slik det har gjort i markedet. Dette er ikke informasjon som er offentlig kjent. Opplysningene er av en slik art og omfang at det er naturlig å regne med at energiselskapet selv anser dem som hemmeligheter, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 22. Nemnda er derfor enig i RMEs vurdering av at dette er informasjon om aktørens forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til energiselskapet.

- (27) De to dokumentene inneholder opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår [...]», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Nemnda kan ikke se at det er grunnlag for å gjøre unntak for taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b og opplysningene skal derfor unntas offentligheten.

Spørsmål om det kan gis innsyn i deler av dokumentene

- (28) Utgangspunktet er at de taushetsbelagte opplysningene i dokumentene er unntatt fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd. Det er ikke under noen omstendigheter adgang til å gi merinnsyn i disse opplysningene, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)* s. 129. Imidlertid er ikke alle opplysningene i dokumentene omfattet av taushetsplikten. Nemnda må videre ta stilling til om det er grunnlag for å gjøre unntak for innsyn for resten av dokumentene etter offentleglova § 12.

- (29) Man kan gjøre unntak for resten av dokumentet dersom «dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet [...]», jf. offentleglova § 12 bokstav c. Ordlyden av uttrykket sier ikke noe konkret om hvor terskelen skal ligge for at de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

- (30) Lovavdelingen har uttalt følgende om uttrykket i JDLOV-2015-7630-1:

«Det må her leggjast vekt både på omfanget av dei opplysningane det er gjort unntak for, og på kor sentrale desse opplysningane er. Sjølv om relativt mykje av rapportane er omfatta av teieplikt, kan det liggje sjølvstendig informasjonsverdi i det som står att, og mottakaren kan ha nytte av informasjonen. Dersom berre formalia og liknande uvesentleg informasjon står att, vil det typisk vera høve til å gjera unntak for resten av rapporten etter § 12 bokstav c. Det same gjeld dersom informasjonen som står att, gjev lite eller inga sjølvstendig mening, og opplysningane det er gjort unntak for, difor utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.»

- (31) I denne saken inneholder den vesentligste delen av dokumentene taushetsbelagte opplysninger. Den informasjonen som ikke er taushetsbelagt, består i stor grad av formalia og uvesentlig informasjon og de resterende delene av dokumentene gir derfor liten eller ingen selvstendig mening. Det er derfor nemndas syn at det også kan gjøres unntak fra innsyn for resten av dokumentene, fordi de unntatte opplysningene utgjør de vesentligste delene av dokumentene, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

- (32) Hvis det er grunnlag for å gjøre unntak for resten av dokumentet etter offentleglova § 12, må merinnsyn likevel vurderes etter offentleglova § 11. I offentleglova § 11 står det:

«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 offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

- (33) Ved vurderingen av «omsynet til offentleg innsyn» kan man se hen til hensynene i formålsbestemmelsen i offentleglova § 1, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 129. I offentleglova § 1 står det:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

- (34) Nemnda kan ikke se at «omsynet til offentlig innsyn» gjør seg særlig gjeldende i denne saken, jf. offentleglova § 11. Dokumentene inneholder hovedsakelig taushetsbelagte opplysninger, som er unntatt innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd. Resten av opplysningene i dokumentene er uvesentlige og gir liten selvstendig mening, jf. JDLOV-2015-7630-1. Å gi innsyn i de resterende opplysningene i dokumentene vil i liten grad oppfylle formålet i offentleglova § 1. Nemnda har derfor kommet til at det ikke skal gis verken helt eller delvis innsyn i de resterende opplysningene i dokumentene, jf. offentleglova § 11.
- (35) Nemnda er videre enig med RME i at offentleglova § 24 er et alternativt hjemmelsgrunnlag for unntak fra innsyn i de to dokumentene. I første ledd står det at det kan gjøres unntak fra innsyn når innsyn vil «motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast». Videre i tredje ledd står det at det kan gjøres unntak fra innsyn når innsyn vil «ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar». Nemnda viser i denne sammenheng til RME sin sentrale rolle som reguleringsmyndighet for det norske energimarkedet, og viktigheten av at RME har muligheter til å undersøke overholdelsen av energiregelverket på best mulig måte. Det å gi innsyn i slike undersøkelsessaker mens saken er under behandling kan gi uheldige virkninger ved at markedsaktører prøver å tilpasse seg eller legge om egne rutiner for å unngå at eventuelle regelbrudd blir avdekket.

4 Vedtak

- (36) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 11 mars 2024

Per Conradi Andersen
Nemndsleder

Tormod Anders Sletten
Nemndsmedlem

Helle Grønli
Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur