



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 28. mai 2025

Sak: 2025/0739

Klager: A

Saken gjelder: Klage på delvis avslag på innsynsbegjæring

Saken gjelder klage fra en nettkunde over delvis avslag fra Reguleringsmyndigheten for energi 7. april 2025 på innsynsbegjæring 27. mars 2025. Nemnda opprettholdt RMEs avgjørelse.

Energiklagenemndas medlemmer: Nemndas leder Per Conradi Andersen, nemndsmedlemmene Edna Grepperud og Morten Sundt.

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over delvis avslag fra Reguleringsmyndigheten for energi (heretter «RME») 7. april 2025 på innsynsbegjæring fra A (heretter «klager») datert 27. mars 2025. RME la i 2024 frem forslag til nye krav til avtaler mellom nettselskap og kunde, om vilkår for tilknytning og bruk av nettet. Klagers begjæring gjaldt innsyn i «møtedokumenter/notater» fra møter mellom RME og Forbrukertilsynet eller Forbrukerrådet i forbindelse med forslaget.
- (2) Den 7. april 2025 avslo RME delvis klagers innsynsforespørsel, med hjemmel i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemnd (offentleglova) § 14. Klager fikk innvilget innsyn i korrespondanse mellom RME, Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet om RMEs varslede metode for tilknytning til og bruk av nettet (dokumenter med nr. 201913904-74 og 201913904-75). Samtidig ble klager nektet innsyn i dokument med nummer 201913904-73 (heretter omtalt «Møtereferat med Forbrukerrådet»). RMEs begrunnelse var at «Notater i forbindelse med disse møtene er dokumenter som er utarbeidet for vår egen interne saksforberedelse og er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 14.» Klager fikk samtidig informasjon om klagerett og retten til å kreve nærmere begrunnelse.
- (3) Avslaget på innsyn i «Møtereferat med Forbrukerrådet» ble påklaget den 8. april 2025. Klager fremhevet at det er 3,3 millioner nettkunder som har strømmåler. Det ville etter klagers syn være av allmenn interesse å få vite hva myndighetene snakker om angående forbrukerens rettigheter i kundeforholdet med nettselskapet. Klager opplyser å ha korrespondert med Forbrukertilsynet om tematikken i flere år. Det at klager ikke får tilgang til notater og møtedokumenter, gjør ham bekymret over hva myndighetene prøver å oppnå nå med den foreslåtte metoden. Klager påpeker at dette gjelder hans rettssikkerhet som nettkunde.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. offentleglova § 32 tredje ledd samt lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 33. RME sendte klagen og sakens dokumenter til Energiklagenemnda 7. mai 2025.
- (5) I innstillingen 6. mai 2025 (RMEs ref. 201303228-608), vises det til at RME selv har utarbeidet en intern oppsummering av et møte med Forbrukerrådet, ment for bruk i RMEs interne saksbehandling. Det dreier seg ikke om et omforent referat og dokumentet er heller ikke sendt til andre utenfor organet. Etter RMEs vurdering er ikke dokumentet omfattet av unntaksgrunnene i offentleglova § 14 annet ledd. RME påpeker at muligheten for å unnta organinterne dokumenter hovedsakelig begrunnes med hensynet til å tydeliggjøre ansvarsforhold utad og legge til rette for konfidensielle interne prosesser der deltakerne kan utveksle informasjon og diskutere ulike synspunkter, jf. Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) punkt 6.4.1.
- (6) Klager har i brev 12. mai 2025 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader. Det har vært korrespondanse mellom Klagenemndssekretariatet og klager angående saksbehandlingsprosessen og riktig klageinstans for klagen.
- (7) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 28. mai 2025.

2 Energiklagenemndas vurdering

- (8) Saken gjelder klage på RMEs avslag på begjæring om innsyn i dokument med tittel «Møtereferat med Forbrukerrådet».
- (9) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet [er] opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov». Unntak fra innsynsretten krever konkret hjemmel.
- (10) Etter offentleglova § 14 første ledd «kan» et organ gjøre unntak for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.» Unntaksregelen gjelder hele dokumenter og ikke kun visse opplysninger i et dokument, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 30. Som hovedregel er det et vilkår at dokumentet ikke er sendt ut av organet, men det vil fremdeles kunne gjøres unntak dersom dokumentet blir oversendt til et annet organ i forbindelse med klagebehandling, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 131. Nemnda har mottatt «Møtereferat med Forbrukerrådet», og finner ikke grunn til å betvile at dokumentet er utarbeidet for RMEs interne saksforberedelse. Det er også opplyst at dokumentet verken er utarbeidet sammen med eller videresendt til andre organer. Dokumentet «kan» dermed unntas t fra offentlighet, jf. § 14 første ledd.
- (11) Det foreligger imidlertid ingen plikt til å unnta et slikt dokument fra offentlighet, slik som for taushetsbelagte opplysninger. I tilfeller hvor et forvaltningsorgan har adgang til å gjøre unntak fra innsyn, «skal» organet «vurdere å gi heilt eller delvis innsyn», jf. offentleglova § 11 om merinnsyn. Det følger av bestemmelsens annet punktum at «Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.» Når RME kan unnta dokumentet fra innsyn etter § 14, har dermed RME samtidig plikt etter § 11 til å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt det likevel kan gis helt eller delvis innsyn. I merinnsynsvurderingen må organet først vurdere om hensynene bak unntaksregelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og deretter må det foretas en

interesseavveining mot de hensyn som taler for å gi innsyn, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129.

- (12) Blant hensyn som begrunner reglene om unntak for interne dokumenter, er hensynet til effektive avgjørelsesprosesser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 26. Det vises i disse forarbeidene til at innsyn kan være til hinder for en fri diskusjon om saken, og at dokumentene ofte vil være «ueigna for presentasjon utanfor organet, og førebelse standpunkt som kjem til uttrykk i interne notat, kan skape forventningar om bestemte resultat, slik at det seinare kan vere vanskeleg for organet å endre mening.»
- (13) I Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) s. 121 uttales at:
 «Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunnlagt. For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast meirinnsyn, korkje heilt eller delvis.»
- (14) Sivilombudet gir uttrykk for mye av det samme i uttalelse 20. oktober 2020 (2020/1262) under punkt 2.2:
 «Sentralt for unntaksbestemmelsen i offl. § 14 første ledd står hensynet til at forvaltningen skal kunne ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2004) punkt 6.4.1 side 53 og veilederen til offentleglova punkt 7.1 side 91. Å kunne unnta fra offentlighet interne meningsbrytninger på et tidlig trinn i saksbehandlingen, bidrar blant annet til å fremme en best mulig avgjørelse i saken, samtidig som det motvirker at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Dokumenter som inneholder råd og vurderinger, ligger derfor i kjerneområdet for § 14 første ledd, jf. veilederen punkt 7.5 side 121.»
- (15) Det er likevel ikke tvil om at det skal foretas en konkret vurdering av det aktuelle dokumentet.
- (16) I innstillingen har ikke RME eksplisitt vist til offentleglova § 11 om merinnsyn, men RME fremhever de generelle hensyn som begrunner at organinterne dokumenter kan unntas offentligheten, herunder «hensynet til å tydeliggjøre ansvarsforhold utad og legge til rette for konfidensielle interne prosesser der deltakerne kan utveksle informasjon og diskutere ulike synspunkter». Nemnda forstår det som at RME mener disse hensynene gjør seg gjeldende for det aktuelle dokumentet i denne saken. Etter RMEs vurdering veier hensynet til deres prosesser tyngre enn hensynet til offentlighet i dette konkrete tilfellet. Etter nemndas syn ville det imidlertid være en fordel om RME i sin begrunnelse i enda større grad kommenterte de sentrale hensynene som i denne saken kan tale for offentlighet, slik at det kom enda tydeligere frem hvordan interessene er veid mot hverandre og at det i realiteten ble foretatt en vurdering av merinnsyn.
- (17) Det viktigste konkrete hensynet som taler for offentlighet i denne saken er, som fremhevet av klager, den interessen landets nettkunder måtte ha i få innsyn i hva som blir diskutert i forbindelse med utarbeidelsen av nye krav til innhold i avtale mellom nettkundene og nettselskapene. Nemnda finner imidlertid ikke at dette hensynet gjør seg gjeldende med

en slik tyngde at det i denne saken burde vært gitt innsyn, sett i lys av RMEs behov for å kunne diskutere fritt og arbeide effektivt på stadiet i prosessen der det arbeides med å utarbeide et forslag som senere vil legges frem for offentligheten. Slik dokumentet er utformet, vil det å gi innsyn etter nemndas vurdering kunne skape forvirring og bidra til et uriktig bilde utad. Energiklagenemnda viser til at unntaksregelen i § 14 er godt begrunnet, og nemnda kan ikke se at RME har begått saksbehandlingsfeil i vurderingen av innsynsforespørselen i denne saken. RME har vid skjønnsmargin ved vurderingen av merinnsyn etter § 11 og i denne saken finner ikke nemnda grunn til å endre resultatet av RMEs skjønnsmessige vurdering.

3 Konklusjon

(18) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages, jf. offentleglova § 32 tredje ledd jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Oslo, 28. mai 2025

Per Conradi Andersen

Nemndsleder

Edna Grepperud

Nemndsmedlem

Morten Sundt

Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur