



NRK Nyhetsdivisjonen
v/ Peter Svaar
E-post: peter.svaar@nrk.no

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ove Midtbø, 5764 3176

Vedtak i klagesak som gjelder manglende innsyn etter offentleglova i dokumenter hos BKK AS og tilhørende datterselskaper

Vi viser til oversendelse av klagesak fra BKK AS og BKK Nett AS 13.02.2020, som gjelder manglende innsyn etter offentleglova i dokumenter og opplysninger hos BKK AS med tilhørende datterselskaper.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra NRK Nyhetsdivisjonen delvis til følge.

Fylkesmannen legger til grunn at BKK AS er omfattet av offentleglova sitt virkeområde, jf. offentleglova § 2 første ledd andre setning.

Fylkesmannen stadfester BKK AS sin avgjørelse om at datterselskapene BKK Produksjon AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapsservice AS og BKK Breiband AS ikke er omfattet av offentleglova sitt virkeområde, jf. offentleglova § 2 første ledd andre setning.

Fylkesmannen gir ytterligere rett til innsyn i bruttolønnsopplysninger hos selskapet BKK Nett AS, jf. innsynsbegjæringen punkt 1. Selskapet har ikke hjemmel for å skjerme navn på lønsmottakerne i bruttolønnsversikten som NRK Nyhetsdivisjonen allerede har fått tilsendt.

Fylkesmannen stadfester BKK Nett AS sin avgjørelse om avslag på punkt 2 til 7 av innsynsbegjæringen fra NRK Nyhetsdivisjonen jf. offentleglova § 9.

Sakens bakgrunn

I medhold av offentleglova § 28 fremsatte dere krav om innsyn i opplysninger for følgende selskap pr. e-post 30.01.2020:

BKK AS, BKK Nett AS, BKK Produksjon AS, BKK Eiendom AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapsservice AS og BKK Breiband AS.



For alle de åtte selskapene ba dere om en oppstilling av opplysninger oppsummert i syv ulike punkter, samtidig som det ble presisert at dere ikke ba om innsyn i selve dokumentene (bilagene).

I svar fra morselskapet BKK AS 05.02.2020, ble kravet om innsyn avslått for seks av selskapene omfattet av deres innsynsbegjæring. BKK AS la til grunn at selskapene BKK AS, BKK Produksjon AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapservice AS og BKK Breiband AS ikke var omfattet av offentleglova, og denne delen av innsynskravet ble avslått med hjemmel i offentleglova § 2 første ledd første setning bokstav c og andre setning. Videre ble det vist til at datterselskapet BKK Nett AS ville gjøre en egen vurdering og behandling av innsynsbegjæringen mot dette selskapet. BKK AS svarte også at BKK Eiendom AS ikke er et datterselskap i konsernet, og at en eventuell innsynsbegjæring måtte fremsettes direkte overfor dette selskapet.

I eget svar fra BKK Nett AS 05.02.2020 ble det gitt delvis innsyn. Dere fikk tilsendt en sammenstilling med opplysninger om bruttolønnsutbetalinger per måned per ansatt de seneste tre år, med unntak for navnet til den enkelte ansatte, jf. punkt 1 i innsynsbegjæringen. Kravet om innsyn i en sammenstilling av opplysninger nevnt under punkt 2 til 7 i innsynsbegjæringen ble avslått, jf. offentleglova § 9.

Dere påklaget avgjørelsene i to ulike e-poster til BKK AS 05.02.2020. I klage på svaret fra BKK AS, blir det anført at dere ønsker en overprøving av om de aktuelle selskapene faller utenfor virkeområdet for offentleglova, og om de som offentlig eide selskaper hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, jf. unntaksvilkåret i offentleglova § 2 første ledd første setning bokstav c og andre setning.

Dere klaget også på svaret fra BKK Nett AS, både delvis avslag under punkt 1 av innsynsbegjæringen, og for avslaget under punkt 2 til 7. Dere ba om at merinnsyn ble vurdert for hele lønnsoppgaven for hver av de sammenstilte bruttolønnsutbetalingene, eventuelt en oppstilling av bruttoopplysningene pr navngitt ansatt i eget dokument.

Klagene ble vurdert og behandlet av henholdsvis BKK AS og BKK Nett AS 13.02.2020 uten at det ble funnet grunnlag for å ta hele eller deler av klagene til følge. Klagene ble deretter sendt til oss som klageinstans i to ulike oversendelsesbrev samme dag. Etter at saken ble mottatt her, har vi også fått ettersendt et vedlegg fra BKK AS 10.03.2020 som er et notat av juni 2018 sendt fra Energi Norge til Justisdepartementet i forbindelse med at departementet arbeider med mulige endringer i offentleglova med tilhørende forskrifter.

Regelverk

Fylkesmannen er klageinstans for saker som gjelder kommunale eller fylkeskommunale avgjørelser etter offentleglova, jf. offentleglova § 32. Forvaltningsloven gjelder for Fylkesmannens behandling av saken. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34. Etter forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve underinstansen sitt vedtak og sende saken tilbake for ny eller delvis ny behandling.

Offentleglova § 2 inneholder bestemmelser om hvilke rettssubjekt som er omfattet av loven. Offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d slår fast at følgende rettssubjekt kommer inn under virkeområdet til loven med tilhørende forskrifter:

«c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og



d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.»

For rettssubjekt som omfattes av bokstavane c og d er det under § 2 første ledd andre setning gjort unntak for rettssubjekt som *«hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.»*

For rettssubjekt som omfattes av offentleglova, framgår hovedregelen om innsyn av offentleglova § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Offentleglova § 28 inneholder bestemmelser med krav til identifisering av et innsynskrav, og bestemmelsen lyder slik:

«Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.»

Retten til innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er lagret elektronisk i et organ sine databaser, er regulert i offentleglova § 9 og lyder slik:

«Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

I Justisdepartementet sin veileder til offentleglova¹, er det gitt utfyllende retningslinjer for hvordan bestemmelsene i offentleglova med tilhørende forskrifter skal tolkes.

Fylkesmannens vurdering

Det følger av offentlegforskrifta § 11 tredje ledd første setning at Fylkesmannen er klageinstans når et selvstendig rettssubjekt har avslått et krav om innsyn hvor en kommune *«utøver eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller står for utveljing av medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d».*

Vi legger til grunn at morselskapet BKK AS med tilhørende datterselskaper i hovedsak har kommunale eiere², og at Fylkesmannen i Vestland er rett klageinstans for klagen fra dere. Videre legger vi til grunn at klagen er rettidig fremsatt, og at vilkårene for å behandle disse er oppfylt, jf. offentleglova § 32, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 32.

1

https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_offentleglova.pdf

²<https://gamle.bkk.no/om/eiere>



Selv om det foreligger to ulike klager fra dere, har begge klagenes sitt utspring i det samme innsynskravet mot morselskapet BKK AS. Vi finner derfor at det er hensiktsmessig å behandle begge klagenes i samme vedtak.

Det er ikke tvilsomt at morselskapet BKK AS og de aktuelle datterselskapene som utgangspunkt faller inn under virkeområdet for offentleglova, jf. § 2 første ledd bokstav c. I den ene klagen blir det sentrale spørsmålet hvorvidt BKK AS og de fem datterselskapene omfattes av unntaket i offentleglova § 2 første ledd andre setning. Det rettslige vurderingstemaet blir om disse selskapene «*hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private*».

I den andre klagen som gjelder delvis avslag på kravet om innsyn hos BKK Nett AS, som er vurdert å falle inn under virkeområdet for offentleglova, blir det sentrale spørsmålet om selskapet har tilstrekkelig hjemmel for å avslå deler av deres innsynskrav etter offentleglova §§ 28 og 9.

Vurdering av om BKK AS, BKK Produksjon AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapsservice AS og BKK Breiband AS faller inn under offentleglova sitt virkeområde:

Spørsmålet i saken blir om BKK AS med fem tilhørende datterselskaper omfattes av unntaksvilkåret «*hovudsaklig driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private*». BKK AS er morselskapet i et konsern med flere underliggende datterselskaper. Vi legger til grunn at det er det enkelte «*rettssubjekt*» som skal være grunnlaget for vurderingen av om konkurranseunntaket i offentleglova § 2 første ledd annet punktum kommer til anvendelse. Det er dermed virksomheten i hvert enkelt aksjeselskap, og ikke det samlede konsernet, som må vurderes for å avgjøre om det kan gjøres unntak fra lovens virkeområde. Sivilombudsmannen har blant annet i flere uttalelser lagt til grunn en slik forståelse³.

BKK AS viser i sin begrunnelse til at Sivilombudsmannen i en uttalelse 28.02.2013⁴ har uttalt at det er relevant å legge vekt på integrasjon mellom mor- og datterselskaper der konkurransemessige hensyn gjør seg gjeldende. I den konkrete saken ble det vurdert at slike konkurransemessige hensyn ikke gjorde seg gjeldende, og slik vi leser uttalelsen er Sivilombudsmannen tydelig på at det er virksomheten i hvert enkelt aksjeselskap, og ikke virksomheten for konsernet samlet sett, som vil være avgjørende for vurderingen av om konkurranseunntaket er oppfylt.

Fylkesmannen kan heller ikke se at det ettersendte notatet fra BKK AS 10.03.2020, som gjelder et innspill fra Energi Norge til departementet i forbindelse med pågående arbeid med endringer i offentleglova med tilhørende forskrifter, kan tillegges særlig vekt i vurderingen av om morselskap i energikonsern skal omfattes av offentleglova sitt virkeområde.

Vi legger etter dette til grunn at det må gjøres en konkret vurdering av om virksomheten er omfattet av konkurranseunntaket for hvert enkelt aksjeselskap i konsernet, noe som også BKK AS selv synes å ha lagt til grunn ved at det ene datterselskapet BKK Nett AS er vurdert å ikke være omfattet av unntaksvilkåret. Det betyr at det må gjøres en selvstendig vurdering av morselskapets og de øvrige datterselskapenes virksomhet, og hvorvidt konkurranseunntaket er oppfylt for hvert av disse selskapene.

³ Se blant annet SOM-2018-4916

⁴ SOM-2012-1758: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/folk-og-samfunn-dokumenter/offentlighetsloven/sivilombudsmannens-brev-28.02.2013.pdf>



Som dere viser til i klagen er det gitt nærmere retningslinjer for tolkingen av unntaksvilkåret i departementet sin veileder til offentleglova. Under punkt 3.3.2 på side 18 flg. står det blant annet følgende:

«For at eit rettssubjekt skal falle utanom lova krevst det at verksemda hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. At berre mindre delar av verksemda er utsette for konkurranse vil såleis ikkje medføre at lova ikkje gjeld. Det kan ikkje givast noko eksakt svar på kor stor del av verksemda som må vere utsett for konkurranse for at dette vilkåret skal vere oppfylt, men det er klart at det krevst at meir enn halvparten av verksemda skal vere utsett for konkurranse. Derimot kan det ikkje krevjast at alle eller nesten alle delane av verksemda skal vere utsette for konkurranse.»

Eit anna spørsmål er korleis vurderinga av om verksemda hovudsakleg er utsett for konkurranse skal skje. Er til dømes kva omsetnad ulike delar av verksemda har, talet på tilsette eller andre tilhøve avgjerande ved vurderinga? Det vil truleg ikkje vere rett å byggje denne vurderinga aleine på enkeltmoment som til dømes omsetnad. Det bør i staden skje ei heilskapsvurdering der det mellom anna blir teke omsyn til kor stor del av den samla omsetnaden, fortjenesta, talet på tilsette, verdien av driftsmidla og marknadsverdien som knyter seg til dei delane av verksemda som er utsette for konkurranse.»

BKK AS er morselskapet i konsernet og formålet er opplyst å være produksjon, overføring, distribusjon og omsetning av energi samt annen virksomhet knyttet til disse områdene. Morselskapets virksomhet består blant annet i å videreutvikle BKK-konsernet, planlegge for fremtiden og være en pådriver for innovasjon. Det er videre opplyst at virksomheten kan drives i samarbeid med eller ved deltakelse i andre foretak med tilsvarende eller lignende formål. BKK AS opplyser videre at selskapet er morselskap i et konsern som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med private, og begrunner dette med at driftsinntektene fra datterselskaper som driver konkurranseutsatt virksomhet utgjorde ca. 68 % i 2018. Det blir også vist til at 75-80 % av markedsverdien til selskapet kan knyttes til den konkurranseutsatte delen.

Videre viser BKK AS også til at de som morselskap i konsernet driver i direkte konkurranse med andre energikonsern i kraftmarkedet i Norden. Som støtte for dette synspunktet blir det blant annet pekt på tidligere avgjørelser i klagesaker hos andre fylkesmannsembeter⁵ og til vedtak fra Nærings- og Handelsdepartementet 15.april 2011. Som nevnt ovenfor blir det også vist til uttalelse fra Sivilombudsmannen 28.02.2013 som støtte for at det kan være relevant å legge vekt på integrasjon mellom mor- og datterselskaper der konkurransemessige hensyn gjør seg gjeldende.

BKK AS viser også til tidligere avgjørelser som støtte for sine vurderinger om at morselskap i energikonsern ikke omfattes av offentleglova. I denne sammenheng vil vi bemerke at det også finnes flere avgjørelser med motsatt utfall. Blant annet har Fylkesmannen i Møre- og Romsdal slått fast at Tafjord Kraft AS, Tussa Kraft AS og Nordmøre Energiverk AS er omfattet av offentleglova⁶. Fylkesmannen i Hordaland har også tidligere slått fast at Sunnhordland Kraftlag AS er omfattet av offentleglova⁷.

Slik vi ser det, er det ikke tvilsomt at BKK AS sin virksomhet som morselskap i konsernet er sterkt integrert i datterselskapene sin virksomhet. Dette understøttes også av selskapets årsmelding for

⁵ Fylkesmannen i Troms sitt vedtak 08.11.2010 i saknr. 2010/5652-2 og Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak 10.12.2010 i sak 2010/11784

⁶ <https://presse.no/offentlighet-nyhet/kraftselskap-omfattet-av-offentleglova/>

⁷ <https://presse.no/wp-content/uploads/2014/11/FMavgj2.pdf>



2018⁸ slik det blir vist til i oversendelsesbrevet til oss. Som nevnt ovenfor må det likevel gjøres en konkret og selvstendig vurdering av morselskapets virksomhet som sådan i vurderingen av om konkurranseunntaket er oppfylt for BKK AS.

Slik BKK AS beskriver sin virksomhet i oversendelsesbrevet til oss, og som også understøttes av opplysningene i årsmeldingen for 2018, så gjelder hovedtyngden av selskapets virksomhet salg av tjenester til datterselskaper. Salg av tjenester til eksterne selskaper er opplyst å ha utgjort 18 % av tjenestesalget i 2018.

Det kan synes som om den konkurranseutsatte virksomheten i konsernet i hovedsak blir utført av det enkelte datterselskap, og at morselskapet BKK AS har en overordnet rolle knyttet til intern drift og styring av den næringsmessige virksomheten som blir utført av de ulike datterselskapene. Slik vi ser det, har BKK AS sin virksomhet hovedsakelig karakter av å være intern og ikke direkte knyttet til datterselskapenes konkurranseutsatte næringsvirksomhet.

I forarbeidene til offentleglova⁹ står følgende om konkurranseunntaket etter offentleglova § 2 første ledd andre setning:

«Meininga med kravet om at rettssubjektet hovudsakleg må drive næringsverksemd i direkte konkurranse med private, er å vidareføre dei retningslinjene som er lagde til grunn ved vurderinga av konkurransemomentet i heilskapsvurderinga etter gjeldande rett. Vilåret skal tolkast nokså strengt.

Relevant konkurranse vil berre liggje føre dersom verksemda er utsett for konkurranse innanfor hovudmarknaden sin»

Ut fra et slikt snevert konkurransebegrep, kan ikke Fylkesmannen se at BKK AS som morselskap *«hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.»* Vi mener at den konkurransen som BKK AS mener seg utsatt for ved forvaltning av eierskapet i datterselskapene mm., er for avledet i forhold til de former for konkurranse som unntaksbestemmelsen i offentleglova § 2 første ledd andre setning sikter til.

Fylkesmannen er ikke uenig med BKK AS i at selskapet driver i direkte konkurranse med andre morselskap og energikonsern i Norden. Vi kan likevel ikke se at det er godtgjort at BKK AS driver sin virksomhet hovedsakelig i direkte konkurranse med *private* energikonsern slik det stilles krav om i lovteksten.

Etter en samlet vurdering av opplysningene i saken, kan vi ikke se at det fremkommer opplysninger som tilsier at BKK AS som morselskap i konsernet omfattes av konkurranseunntaket i offentleglova § 2 første ledd andre setning. Fylkesmannen konkluderer derfor med at BKK AS omfattes av virkeområdet for offentleglova med tilhørende forskrifter.

Vi har også gjennomgått BKK AS sin beskrivelse av datterselskapene **BKK Produksjon AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapsservice AS og BKK Breiband AS** sin virksomhet. BKK AS har gjort en selvstendig vurdering av virksomheten for hvert enkelt selskap, og for alle disse fem datterselskapene mener vi at det er godtgjort at de driver en næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private aktører innenfor sine respektive bransjeområder. Dette understøttes også

⁸ <https://www.bkk.no/temaside/ab07b13b-561d-4341-b546-6222f3b5247c?tab=9792aae9-b7a7-4a99-a68d-b3af92b9a9fe>

⁹ Ot.prp. nr.102 (2004-2005)



av opplysningene som fremgår av BKK sin årsrapport for 2018, og henger sammen med vurderingene som er gjort av morselskapet BKK AS sin virksomhet ovenfor.

Fylkesmannen har ikke merknader til BKK AS sine vurderinger om at de fem datterselskapene omfattes av konkurranseunntaket i offentleglova § 2 første ledd andre setning. Vi støtter derfor BKK AS sin konklusjon om at de fem datterselskapene ikke omfattes av virkeområdet for offentleglova, og vi kan ikke se at det er grunnlag for å ta klagen til følge på dette punktet.

Vurdering av innsynskravet mot BKK Nett AS:

BKK Nett AS er vurdert å være omfattet av virkeområdet for offentleglova. For dette datterselskapet i BKK-konsernet er det derfor gjort en konkret vurdering av innsynskravet som dere fremsatte pr. e-post 30.01.2020.

Dere fremsatte følgende innsynskrav pr. e-post 30.01.2020:

1. Bruttolønnsutbetalinger per måned, per navngitt ansatt, seneste tre år.
2. All konsulentbruk spesifisert på formål, beløp, dato og selskap, seneste tre år.
3. Oversikt over alle utenlandsreiser, seneste tre år. Spesifisert på navn på ansatt, dato, beløp, reisemål og formål.
4. Oversikt over sosiale kostnader, siste tre år. Herunder velferdstiltak, julebord, sammenkomster, o.l., siste tre år.
5. Oversikt over alle representasjonskostnader, spesifisert på dato, ansatt, formål (herunder hvem som har deltatt) og beløp, siste tre år.
6. Oversikt over alle anskaffelser, ansettelse eller innleie fra nærstående eller der det er gjort vurderinger av nærstående, siste tre år.
7. Reskontroutdrag spesifisert på leverandør, formål og beløp, siste tre år.

Dere presiserte at det ikke ble bedt om innsyn i enkeltbilag, men dere ba om en sammenstilling av opplysningene eller trekke dem ut av lønns- og regnskapssystem, helst i Excel-format eller annet formålstjenlig format.

I e-post fra BKK Nett AS 05.02.2020 ble det gitt delvis innsyn for punkt 1 i innsynskravet. Dere fikk tilsendt en oversikt over bruttolønnsutbetalinger pr. måned pr. ansatt siste tre år, der navnet på hver enkelt lønsmottaker ble skjermet. Punkt 2 til 7 av innsynskravet ble avslått med hjemmel i offentleglova § 9.

Dere påklaget avgjørelsen om delvis innsyn pr. e-post 05.02.2020. Hovedpunktene i klagen kan oppsummeres slik:

- Punkt 1: Dere viser til at lønns slipper *kan* unntas fra innsyn etter offentleglova § 25 fjerde ledd. Dere ber om at det vurderes merinnsyn etter offentleglova § 11 slik at hele lønnsoppgaven utleveres, eventuelt at dere får en skriftlig oppstilling over bruttoopplysningene pr. navngitt ansatt i et eget dokument.



- Punkt 2 til 7: Dere anfører at innsynskravet er fremsatt med hjemmel i offentleglova § 28, og at det må bero på en feiltolkning av loven å avslå kravet med hjemmel i offentleglova § 9. Dere presiserer at innsynskravet gjelder «konkrete, avgrensede opplysninger som selskapet etter regnskapsloven plikter å holde nøyaktig oversikt over.»

BKK Nett AS har gjort en vurdering av klagen i brev 13.02.2020, uten at selskapet har funnet grunnlag for å ta denne helt eller delvis til følge.

Det sentrale spørsmålet i saken er om BKK Nett AS har tilstrekkelig hjemmel i offentleglova for å avslå deler av deres innsynskrav datert 30.01.2020.

I deres opprinnelige innsynskrav ble det presisert at dere ønsket en *sammenstilling* av opplysningene under punkt 1 til 7, og ikke innsyn i enkeltbilag. Da innsynskravet gjelder en sammenstilling av elektronisk lagrede opplysninger, og ikke eksisterende dokumenter, har vi ikke merknader til at BKK Nett AS gjorde en vurdering av innsynskravet etter offentleglova § 9, jf. offentleglova § 28 andre ledd siste setning.

Slik vi oppfatter deres klage, ble innsynskravet under punkt 1 presisert og endret i klageomgangen til innsyn i hver enkelt lønnsoppgave, jf. offentleglova § 25 fjerde ledd, jf. § 11. Alternativt at dere fikk innsyn i bruttolønnsopplysningene pr. navngitt ansatt i et eget dokument, jf. offentleglova § 25 fjerde ledd siste setning.

Dere har allerede fått tilsendt en oversikt over bruttolønnsutbetalinger pr. måned pr. ansatt siste tre år, hvor navnet til lønsmottakerne er skjermet. Dere har presisert at dere ønsker navnet på hver enkelt ansatt i oversikten.

Vi kan ikke se at det fremkommer opplysninger om at BKK Nett AS har hjemmel for å skjerme navnet på hver enkelt lønsmottaker. BKK Nett AS er et fullt ut offentlig eid selskap, og i offentlig sektor er hovedregelen at alle dokumenter er offentlige og enhver kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og andre lignende registre, jf. offentleglova § 3. Det betyr som utgangspunkt også at lønnsopplysningene til ansatte i staten, fylkeskommunene og kommunene skal være tilgjengelig for den som ber om innsyn.

Selv om BKK Nett AS er et aksjeselskap som driver næringsvirksomhet, mener vi det følger av formålet og lovens system at det ikke er hjemmel for å skjerme verken navn eller bruttolønn til ansatte i slike selskap. Vi legger derfor til grunn at dere har rett til å få tilsendt en oversikt over bruttolønnsutbetalinger pr. navngitt ansatt. Klagen tas til følge på dette punktet, og vi forventer at BKK Nett AS som kopimottaker av dette vedtaket sender dere nye oversikter som inkluderer navnene på lønsmottakerne.

I klageomgangen har dere i tillegg bedt om innsyn i hver enkelt lønnsoppgave. BKK Nett AS har avslått dette innsynskravet begrunnet med at de enkelte lønsslippene kan inneholde taushetsbelagte opplysninger, samt at det vil være urimelig arbeidskrevende for selskapet å gå gjennom hver enkelt lønnsoppgave og sladde eventuelle taushetsbelagte opplysninger, jf. offentleglova § 28. Konkret viser BKK Nett AS at det dreier seg om totalt ca 15 000 lønnsoppgaver som må gjennomgås.

Fylkesmannen støtter BKK Nett AS sine vurderinger om at lønnsoppgaver kan inneholde taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Taushetsbelagte



opplysninger kan det ikke gis innsyn i, jf. offentleglova § 13, og det kan heller ikke gis merinnsyn etter offentleglova § 11 i slike opplysninger.

Spørsmålet blir da om BKK Nett AS kan pålegges med hjemmel i offentleglova å gjennomgå hver enkelt lønnsoppgave som er omfattet av innsynskravet, og gi delvis innsyn i disse med unntak for eventuelle taushetsbelagte opplysninger.

Av offentleglova § 28 annet ledd fremgår det at innsynskravet må gjelde en bestemt sak «*eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art*». I dette ligger det at innsynskravet må være tilstrekkelig konkretisert til at organet kan finne frem til hvilke opplysninger som etterspørres. I forarbeidene til bestemmelsen understrekes det at den begrensningen som ligger i at innsynsretten bare kan kreves i rimelig utstrekning, tar sikte på den arbeidsbyrden organet blir påført hvis det skal oppfylle kravet, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 151. Dersom organet ikke har teknologiske verktøy for å finne frem til sakene ut fra de kriteriene som den som vil ha innsyn angir, men må gjøre dette manuelt, og antallet aktuelle saker er betydelig, vil det ikke kunne kreves innsyn i saker «*av ein bestemt art*».

Justisdepartementets lovavdeling har i sine tolkningsuttalelser lagt til grunn at bestemmelsen kan gi grunnlag for å nekte innsyn også i andre tilfeller der kravet er så omfattende at arbeidsmengden som ville gått med til å behandle det er større enn det man «*i rimelig utstrekning*» kan kreve, se blant annet uttalelse 1. mars 2011 (JDLOV-2010-8205).

For å imøtekomme deres krav om innsyn i hver enkelt lønnsoppgave, opplyser BKK Nett AS at de må gå gjennom totalt ca. 15 000 lønnsoppgaver for å skjerme eventuelle taushetsbelagte opplysninger før innsyn kan gis.

Vi mener at BKK Nett AS har godtgjort at en innfrielse av deres innsynskrav vil medføre en svært omfattende arbeidsmengde. Etter en konkret vurdering av opplysningene i denne saken, legger vi derfor til grunn at offentleglova § 28 andre ledd gir hjemmel for å avslå kravet om innsyn i hver enkelt lønnsoppgave. I vurderingen har vi lagt vekt på ovennevnte uttalelser i forarbeidene og fra Lovavdelingen. Klagen tas derfor ikke til følge for denne delen av innsynskravet under punkt 1.

BKK Nett AS har vurdert punkt 2 til 7 av innsynsbegjæringen etter offentleglova § 9, og viser innledningsvis til uttalelser i lovens forarbeider¹⁰ og kommentarene til denne bestemmelsen. Deretter har selskapet gjort en konkret vurdering av om det kan lages en sammenstilling av opplysningene dere har bedt om innsyn i «*med enkle fremgangsmåter*» for hvert enkelt punkt i innsynsbegjæringen.

Slik vi ser det, har BKK Nett AS vurdert punkt 2 til 7 i innsynsbegjæringen på et riktig rettslig grunnlag. Konkret har selskapet gjort rede for hvilke opplysninger som er mulig å hente ut fra selskapets database for hvert enkelt punkt, og har konkludert med at det ikke er mulig å hente ut sammenstillinger med de spesifiserte opplysningene dere har bedt om, uten at det må gjøres en betydelig manuell gjennomgang i tillegg. Som alternativ er dere tilbudt sammenstillinger uten at alle de spesifiserte opplysningene under hvert punkt i innsynsbegjæringen er tatt med.

Fylkesmannen har ikke merknader til BKK Nett AS sine vurderinger av punkt 2 til 7 av deres innsynsbegjæring, og vi mener det er godtgjort fra selskapets side at det ikke er mulig å lage sammenstillinger av de spesifiserte opplysningene «*med enkle fremgangsmåter*». Etter en konkret vurdering av sakens opplysninger opp mot uttalelsene i forarbeidene og tidligere praksis, støtter vi

¹⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s.127



BKK Nett AS sine vurderinger om at offentleglova § 9 gir hjemmel for å avslå denne delen av innsynskravet. Fylkesmannen stadfester derfor BKK Nett AS sin avgjørelse om avslag på punkt 2 til 7 av deres innsynsbegjæring, og klagen tas ikke til følge på dette punktet.

Oppsummering:

Klagene tas delvis til følge. Fylkesmannen er kommet til at BKK AS er omfattet av offentleglova sitt virkeområde, jf. offentleglova § 2 første ledd andre setning. Som kopimottaker av dette vedtaket, forventer vi at BKK AS gjør en vurdering av deres innsynsbegjæring etter bestemmelsene i offentleglova med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen er videre kommet til at BKK Nett AS ikke har hjemmel for å skjerme navn på lønsmottakerne i bruttolønnsoversikten som dere har fått tilsendt, jf. innsynsbegjæringen punkt 1. Vi forventer at BKK Nett AS som kopimottaker av dette vedtaket sender dere nye oversikter over bruttolønsmottakere som inkluderer navnene på lønsmottakerne.

Fylkesmannen stadfester BKK AS sin avgjørelse om at datterselskapene BKK Produksjon AS, BKK Strøm AS, BKK Varme AS, BKK Regnskapsservice AS og BKK Breiband AS ikke er omfattet av offentleglova sitt virkeområde, jf. offentleglova § 2 første ledd andre setning.

Fylkesmannen stadfester BKK Nett AS sin avgjørelse om avslag på punkt 2 til 7 av deres innsynsbegjæring, jf. offentleglova § 9.

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

Fylkesmannen vil avslutningsvis minne om adgangen til å kreve dekning for sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Krav på dekning av sakskostnader må sendes Fylkesmannen innen tre uker.

Med hilsen

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
seksjonsleder

Anne-Kjersti Sande
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

BKK AS Postboks 7050 5020 BERGEN
BKK NETT AS Postboks 7050 5020 BERGEN