



## NEMNDSVEDTAK I SAK 2011/4

**Klager:** Kommunal Rapport  
Haakon VII's gate 9  
0161 Oslo

**Innklaget:** Hafslund Nett AS  
Drammensveien 144  
0277 Oslo

### Saken gjelder:

Krav om innsyn i avtale inngått 18. januar 2001 mellom Viken Energinett og JCDecaux AS (heretter JCDecaux) om reklamefinansierte nedstigningstårn. Avtalen ga JCDecaux rett til å ha reklame på et visst antall nedstigningstårn mot at JCDecaux skiftet ut enkelte eksisterende tårn med nye tårn samt at JCDecaux sto for det ytre vedlikeholdet av tårnene.

Nedstigningstårnene gir blant annet adgang til det elektriske nettet og er plassert rundt i Oslo.

Viken energinett ble en del av Hafslund Nett AS (heretter Hafslund Nett) i mars 2002. Hafslund Nett eide nedstigningstårnene frem til august 2009 da Oslo kommune tok over eierskapet til tårnene. På samme tid ble avtalen av 2001 opphevet, og JCDecaux inngikk en ny avtale om rett til å ha reklame på og plikt til å vedlikeholde nedstigningstårnene med Oslo kommune.

### Saksgang:

Innledningsvis gjøres det oppmerksom på at saksforberedelsen har tatt lenger tid en normalt. Dette skyldes at både sammensetningen til Klagenemnda for miljøinformasjon og organiseringen av sekretariatsfunksjonen nylig er endret.

Kommunal Rapport (klager) fremsatte høsten 2011 krav om innsyn i avtalen mellom Viken Energi og JCDecaux om reklame på nedstigningstårn i Oslo. Klager ga uttrykk for at reklamen på nedstigningstårnene var å regne som miljøinformasjon, jf. miljøinformasjonsloven § 2. I e-post av 11. oktober 2011 avslo Hafslund Nett å gi innsyn i avtalen. Klager sendte deretter e-post til innklagede 1. november 2011 hvor de på nytt ba om innsyn i avtalen. Hafslund Nett avslo kravet i e-post til klager 8. november 2011. De anførte at avtalen ikke inneholdt miljøinformasjon, og at avtalen ikke hadde noen påvirkning på miljøet ettersom den ble opphevet i 2009. Det ble videre vist til at Kommunal Rapports journalist allerede hadde fått innsyn i de avtalene som regulerer nedstigningstårnene..

Kommunal Rapport klagde saken inn for klagenemnda ved e-post av 15. november 2011. Sekretariatet sendte kopi av klagen til Hafslund Nett (innklagede) i e-post av 27. februar 2012 og satte frist på tre uker for innklagede til å inngi tilsvaret til klagen. Tilsvaret ble mottatt 9. mars 2012. I tilsvaret opprettholdt innklagede, representert ved advokatfirmaet Wiersholm, Melby &

Beck, anførselen om at avtalen ikke inneholdt miljøinformasjon og at avtalen ikke hadde noen påvirkning på miljøet.

Klagenemnda sendte kopi av tilsvaret til klager 16. mars 2012. Klagers kommentarer til tilsvaret ble mottatt 20. mars 2012. Innklagede fikk oversendt kopi av kommentarene fra klager og sendte 27. mars og 26. april ytterligere kommentarer til nemnda.

### **Klagers anførsler:**

Klager hevder å ha rett til innsyn i avtalen mellom JCDecaux og Viken Energinett etter miljøinformasjonsloven (mil.).

Klager prinsipale standpunkt er at Hafslund Nett er et offentlig organ i medhold av mil. § 5 første ledd bokstav a, jf. offentleglova (offl.) § 2 første ledd bokstav c, og at kravet derfor må behandles etter reglene i kapittel 3 i miljøinformasjonsloven. Det vises til klageavgjørelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus om rett til innsyn i den omstridte avtalen etter offl., hvor det fastslås at Hafslund Nett omfattes av offl. gjennom § 2 første ledd bokstav c, se **vedlegg 5**. Subsidiært anfører klager at Hafslund Nett er en offentlig virksomhet, som nevnt i mil. § 5 annet ledd, og at kravet må behandles etter mil. § 16.

Videre anføres at avtalen inneholder miljøinformasjon, jf. mil. § 2 fordi reklamen utgjør estetisk forurensning av det offentlige rom. Enkelte av tårnene er fire meter høye og bekledd med reklame. Reklametårnene inneholder et elektrisk lys som lyser opp byrommet og enkelte stuevinduer.

Klager viser til at miljøinformasjon skal tolkes vidt, og inkluderer "*menneskeskapte miljøer*", og at "*informasjon om lokale miljøforhold der mennesker bor og ferdes er en viktig form for miljøinformasjon*", jf. Ot. prp.nr. 116 (2001-2002). Det er stort sett bare arbeidsmiljø og sosialt miljø som faller utenfor begrepet. Klager viser til Miljøklagenemndas avgjørelse i sak NRK mot Netcom. I den saken krevde NRK å få innsyn i en liste med stedsnavn og posisjoner for basestasjoner for Netcoms mobilnett. Klager siterer fra avgjørelsen at: "*(..) selve den fysiske utplasseringen av mobilmaster rundt om i landet uansett i mange tilfeller trolig ville måtte anses som et forhold som kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet på grunn av de inngrep som dette forårsaker*".

Klager anfører at selv om avtalen er opphevet, har den fortsatt betydning ved at den oppstiller en rekke betingelser rundt oppføring/bruk av, og salg av reklame på, nedstigningstårnene som står oppført i Oslo sentrum. Klager legger til grunn at JCDecauxs salg av reklame skjer i henhold til betingelsene oppført i det omstridte dokumentet. Det vises til at miljøinformasjon omfatter avgjørelser, beslutningsprosesser, analyser, beregninger og forutsetninger, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002).

Avslutningsvis hevder klager at avtalen regulerer forhold med en ikke ubetydelig påvirkning på det estetiske miljøet i Oslo sentrum.

### **Innklagedes anførsler:**

Innklagede anfører at klager ikke har rett til innsyn i avtalen etter miljøinformasjonsloven.

Etter innklagedes syn er det usikkert om de må anses som et offentlig organ etter mil. § 5 første ledd slik at retten til innsyn må vurderes etter lovens kapittel 3. Det vises til at Oslo kommune eier mer enn 50 % av de stemmeberettigede aksjene i Hafslund ASA, og dermed har bestemmende innflytelse over Hafslund ASA etter mil. § 5 første ledd bokstav b. Hafslund ASA driver hovedsakelig virksomhet i konkurranse med private. Hafslund Nett er 100 % eid av Hafslund ASA. Hafslund Nett er delvis i en monopolsituasjon fordi de eier det lokale strømmettet i Oslo og Omegn. De er ikke helt uten konkurranse fordi det finnes alternativer til bruk av elektrisk strøm. Eksempler på dette er oljefyring, varmepumper, jordvarme og biodynamiske varmekilder.

Innklagede hevder prinsipalt at avtalen ikke inneholder miljøinformasjon, jf. mil. § 2. Avtalen ble opphevet for 2,5 år siden og er uten informasjon som per i dag kan påvirke miljøet. Det vises til utdrag fra en endrings-/avviklingsavtale mellom Hafslund Nett og JCDecaux av 2009 hvor det fremgår at avtalen av 2001 er avløst av endringsavtalen. Det vises også til at Oslo kommune overtok eiendomsretten til tårnene, og at kommunen har inngått en egen avtale med JCDecaux vedrørende tårnene. En opphevet avtale om reklamefinansiering av tårn inneholder, i følge innklagede, ingen "*faktiske opplysninger eller vurderinger*" om verken miljøet, faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet eller menneskers helse, sikkerhet og levevilkår. Etter innklagedes syn har avtalen per i dag ikke noen rettslige eller faktiske konsekvenser for noen, heller ikke for miljøet. Innklagede anfører at dette støttes av lovens formålsbestemmelse i § 1, og gir uttrykk for at det er vanskelig å se hvordan lovens formål vil bli fremmet ved å gi innsyn i en avtale som ble opphevet for 2,5 år siden.

Innklagede viser også til at klager har fått innsyn i sladdede versjoner av både endrings-/avviklingsavtalen og avtalen mellom Oslo kommune og JCDecaux som regulerer tårnene i dag.

Videre anføres det at avtalen ikke inneholder informasjon om miljøet. Innklagede viser til lovens forarbeider (Ot.prp. nr 116 (2001-2002)) der det fremkommer at miljøinformasjon omfatter "*miljøfakta og informasjon om tilstanden i miljøet*" og hvor det fremgår at "*for å være miljøinformasjon må informasjon om miljøet si noe om tilstanden til miljøelementene nevnt nedenfor*". Det vises også til dommen inntatt i Rt. 2010 s. 385 hvor dette bekreftes. Avtalen mellom Hafslund Nett og JCDecaux sier ikke noe om tilstanden til miljøelementer.

Innklagede opplyser om at avtalen av 2001 ikke inneholdt noe om eventuell belysning fra tårnene, og at økt størrelse på tårnene følger av offentligrettslige krav om at man blant annet skulle kunne frakte bærer med skadede personer opp fra grunnen og gjennom tårnene.

Innklagede avviser at miljøklagenemndas avgjørelse i saken Netcom mot NRK har relevans. I den saken krevde NRK å få innsyn i en liste med stedsnavn og posisjoner for basestasjoner for Netcoms mobilnett. I den foreliggende sak ikke er det imidlertid ikke spørsmål om hvor nedstigningstårnene fysisk er plassert.

Subsidiært hevder innklagede at avtalen ikke inneholder miljøinformasjon med "*en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet*", jf. mil. § 16 første ledd.

### **Andre opplysninger:**

Kommunal Rapport har tidligere påklaget Hafslund Nett sitt avslag om å gi innsyn i avtalen etter offl. til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som overordnet organ. Fylkesmannen fattet

vedtak i denne saken 7. november 2011. Av vedtaket fremgår det at Fylkesmannen la til grunn at Hafslund Nett omfattes av offl. § 2 første ledd første punktum bokstav c. Fylkesmannen drøftet forholdet til overgangsregelen i offl. § 33 og kom til at det fulgte av denne bestemmelsen at avtalen av 2001 om reklamefinansierte nedstigningstårn faller utenfor offentleglovas virkeområde. Fylkesmannen opphevet likevel Hafslund Netts avslag under henvisning til at det ikke forelå en tilstrekkelig merinnsynsvurdering fra Hafslund sin side. Fylkesmannen har ikke behandlet spørsmål om rett til innsyn etter mil. kapittel 3.

### **Nemndas vurdering:**

Er Hafslund Nett AS å regne som et offentlig organ, jf. mil. § 5 første ledd slik at saken skal avvises etter § 19 første ledd?

Det følger av mil. § 19, jf. § 16 første ledd at Klagenemnda for miljøinformasjon kun har kompetanse til å behandle avslag på krav om miljøinformasjon rettet mot virksomheter som nevnt i § 5 annet ledd. Avslag på krav om miljøinformasjon hos offentlig organ skal behandles av overordnet organ, jf. mil. § 15. Dersom Hafslund Nett er å anse som offentlig organ må derfor saken avvises. Overordnet er i så tilfelle rette klageinstans også for klagen på avslaget om utlevering av informasjon etter mil.

Hva som regnes som et "offentlig organ", slik begrepet er brukt i mil., følger av lovens § 5 første ledd. I henhold til denne bestemmelsen omfatter begrepet blant annet:

- "a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentleglova § 2.*
- b) rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Dette gjelder likevel ikke for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse for rettssubjektet,"*

Nemnda vil først vurdere om Hafslund Nett omfattes av formuleringen i mil. § 5 første ledd bokstav a.

Ordlyden i denne bestemmelsen kan tyde på at bestemmelsen ikke dekker ethvert organ som omfattes av offl. § 2, men bare organer som omfattes av offl. § 2 og i tillegg kan betegnes som "forvaltningsorgan". Nemnda mener i midlertid at ordet "forvaltningsorgan" i mil. § 5 første ledd bokstav a er uten selvstendig betydning, og må anses som en levning fra tidligere da denne bestemmelsen henviste til "ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentlighetsloven § 1" og offentlighetslovens saklige virkeområde var avgrenset slik at loven gjaldt for "virksomhet som drives av forvaltningsorganer".

Med den nye offl. ble henvisningen i mil. § 5 første ledd bokstav a til den forrige offentlighetsloven § 1 erstattet med en henvisning til offl. § 2 uten at begrepet "forvaltningsorgan" ble fjernet og uten at det ble gjort andre endringer i mil. § 5. Betydningen av endringen ble ikke kommentert i forarbeidene til offl. utover følgende generelle utsagn i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s 111:

*"Mange lover inneheld vidare tilvisingar til den gjeldande offentleglova, og dei blir foreslått justert."*

Forarbeidene til miljøinformasjonsloven peker imidlertid klart i retning av at alle organer som omfattes av offl. skal anses som "offentlige organer" etter mil. Dette fremgår blant annet av merknadene til mil. § 5 første ledd bokstav a i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 149, der det heter:

*"Forvaltningsorganene som er omfattet av offentlighetsloven, vil utgjøre kjerneområdet for reglene om retten til miljøopplysninger. Det følger av henvisningen til offentlighetsloven at offentlighetslovens definisjon vil være avgjørende for hvilke organer som går inn under miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Blir det foretatt endringer i offentlighetslovens definisjon av offentlig organ, vil dette også medføre endringer i rekkevidden av bestemmelsene om retten til miljøinformasjon."*

Denne løsningen har gode grunner for seg. Når noen ber om å få innsyn i et dokument med miljøinformasjon som foreligger hos organ som omfattes av offl., bør organet vurdere om innsynsbejæringen både etter offentleglovas regler og miljøinformasjonslovens regler. Hvis bejæringen avslås er det rasjonelt at overordnet forvaltningsorgan vurderer om avslaget kan og bør opprettholdes etter reglene i begge lovene. Klagenemnda er opprettet for å sikre at retten til miljøinformasjon blir effektiv i de tilfellene der det ikke fines et overordnet forvaltningsorgan å klage til.

Mil. § 5 første ledd bokstav a må etter dette forstås slik at alle organer som er omfattet av offl. § 2 anses som offentlige organer i miljøinformasjonslovens forstand.

Offl. § 2 første ledd første punktum slår fast at loven gjelder for:

- "a) staten, fylkeskommunane og kommunane,*
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
- 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."*

I henhold til offl. § 2 første ledd annet punktum gjelder loven likevel ikke for "rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private".

Fylkesmannen i Oslo og Akershus la i vedtaket av uten nærmere drøftelser til grunn at Hafslund Nett omfattes av offl. § 2 første ledd første punktum bokstav c. Klagenemnda er enig i denne konklusjonen.

Hafslund Nett er et heleid datterselskap av Hafslund ASA. Kommune eier mer enn 50 % av aksjene i Hafslund ASA. Oslo kommune har dermed indirekte en eierandel i Hafslund Nett som gir mer enn halvparten av stemmene på generalforsamlingen.

Det er ikke grunnlag for å hevde at Hafslund Nett "*hovedsakeleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private*" og dermed faller inn under unntaket i offl. § 2 første ledd annet punktum. Hafslund Nett er landets største nettselskap. Selskapet eier og forvalter lokalnettet i Oslo, i størstedelen av Akershus og deler av Østfold, og hovednettet i alle tre fylkene. Som Hafslund Nett selv påpeker på selskapets hjemmesider er strømmettet et naturlig monopol - fordi det ikke gir mening å bygge to ledningsnett til det samme huset. Siden det ikke finnes flere nett, kan ikke strømkundene velge hvilket nettselskap de vil bruke. Innklagede påpeker i sitt tilsvarende at det finnes alternativer til bruk av elektrisk strøm til oppvarming, og nevner oljefyring, varmpumper, jordvarme og biodynamiske varmekilder som eksempler på konkurrerende produkter. Til dette vil nemnda påpeke at også husstander, næringsdrivende m.m. som benytter andre energikilder enn strøm til oppvarming må være tilknyttet strømmettet. Som netteier har Hafslund Nett en monopolstilling. Hensynet til at konkurrerende virksomheter skal operere på like rammevilkår gjør seg ikke gjeldende for Hafslund Nett.

Innklagede påpeker i sitt tilsvarende at Hafslund ASA, som eier Hafslund Nett, i hovedsak driver virksomhet i konkurranse med private. Dette er uten betydning i vurderingen av Hafslund Nett faller inn under unntaket i offl. § 2 første ledd annet punktum. Nemnda henviser til Rundskriv G-2009-419 "*Rettleiar til offentleglova*" utgitt av Justis- og politidepartementet, der denne situasjonen er kommentert:

*"[n]år eit sjølvstendig rettssubjekt, som oppfyller vilkåra i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, sit med eigardelar i eit anna rettssubjekt, skal det takast omsyn til desse eigardelane ved vurderinga av om det andre rettssubjektet oppfyller vilkåret i § 2 fyrste ledd bokstav c, sjølv om rettssubjektet som sit på eigardelane fell utanom lova etter § 2 fyrste ledd andre punktum eller etter føresegner i forskrift fastsett i medhald av § 2 andre ledd fyrste og andre punktum. Dette følgjer av at det offentlege også i slike tilfelle vil ha moglegheit til å avgjere korleis røystene til selskapet som fell utanom lova skal brukast i det øvste organet i det andre selskapet".*

Etter nemndas vurdering kommer unntaket i offl. §2 første ledd annet punktum ikke til anvendelse på Hafslund Nett.

Nemnda har etter dette kommet til at Hafslund Nett er et offentlig organ i henhold til mil. § 5 første ledd bokstav a.

Som nemnda også påpekte i sak 2011/1 har den nye offl. ført til at vurderingstemaet etter mil. § 5 første ledd bokstav a er svært likt vurderingstemaet etter mil. § 5 første ledd bokstav b. På bakgrunn av drøftelsen over, bør det være greit å konstatere at Hafslund Nett også er et offentlig organ i henhold til mil. § 5 første ledd bokstav b.

Som eier og forvalter av lokalnettet i Oslo, i størstedelen av Akershus og deler av Østfold er det klart at Hafslund Nett AS tilbyr tjenester til allmennheten.

I og med at Oslo kommune eier mer enn 50 % av aksjene i Hafslund ASA, som igjen eier 100 % av aksjene i Hafslund Nett, har Oslo kommune bestemmende innflytelse over Hafslund Nett. Hafslund Nett er dermed kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a.

Som drøftelsen over viser, driver ikke Hafslund Nett i konkurranse med private.

Etter dette anser nemnda Hafslund Nett for å være et offentlig organ også i henhold til mil. § 5 første ledd bokstav b.

### Konklusjon

Nemnda har etter dette kommet til at Hafslund Nett er et offentlig organ i henhold til mil. § 5, og at saken derfor skal avvises, jf. mil. § 19.

Overordnet forvaltningsorgan, er rette klageinstans, jf. mil. § 15 første ledd. I dette tilfellet er Fylkesmannen i Oslo og Akershus overordnet organ, jf. offentlegforskrifta § 11 tredje ledd.

### **Vedtak**

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (miljøinformasjonsloven) § 19 fattes følgende vedtak:

*Saken avvises.*

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Twist om plikter og rettigheter etter miljøinformasjonsloven kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål. Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 25. mai 2012

Hans Chr. Bugge  
leder

Morten Hugo Berger  
nesteleder

Andreas Pihlstrøm

Karl Kristensen