Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 18. august 2026

Sak: 2026/1124

Klager: A

Saken gjelder: Klage over avslag på innsynsbegjæring

Saken gjelder klage over avslag fra Reguleringsmyndigheten for energi 26. februar 2026 på innsynsbegjæring, jf. offentleglova § 15 første og tredje ledd. Energiklagenemnda var uenig i at RME kunne unnta de aktuelle dokumentene i sin helhet i medhold av offentleglova § 15. Nemnda tok klagen delvis til følge, og ga delvis innsyn i dokumentene.

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

1 Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder klage over avslag fra Reguleringsmyndigheten for energi (heretter «RME») 26. februar 2026 på totalt fem innsynsbegjæringer fra A (heretter «klager») i RMEs saker nr. 202403945 og 202016860 om kontaktmøter mellom RME og Energidepartementet.

(2) Innsynsbegjæringene gjelder dokument 202403945-4 «Referat fra kontaktmøte mellom ED og RME våren 2025» datert 27. juni 2025, dokument 202016860-25 «Referat fra kontaktmøte mellom ED og RME våren 2025» datert 27. juni 2025, dokument 202016860-4 «Referat fra kontaktmøte mellom OED og RME vår 2021 – 05.05.2021» datert 5. mai 2021, dokument 202016860-12 «Referat fra kontaktmøte med RME og OED – vår 2022» datert 29. september 2022 og dokument 202016860-19 «Referat fra kontaktmøte mellom OED og RME 12.05.2023 / Våren 2023» datert 19. september 2023.

(3) Klager har begjært innsyn via eInnsyn, og har ikke partsstatus eller oppgitt annen form for tilknytning i saken. RME avslo den 26. februar 2026 klagers fem innsynsforespørsler, med hjemmel i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) § 15 første og tredje ledd. Dokument 202403945-4 er avslått med henvisning til offentleglova § 15 første ledd, mens de øvrige er avslått med henvisning til offentleglova § 15 tredje ledd.

(4) Avslagene ble påklaget i en felles klage 2. mars 2026, hvor klager ba om en konkret redegjørelse for hvorfor dokumentene eventuelt anses omfattet av offentleglova § 15. RME svarte klager 26. mars 2026 i to brev, hvor de begrunnet hvorfor bestemmelsen fikk anvendelse, samt at de hadde vurdert merinnsyn etter offentleglova § 11. Klager opprettholdt klagen 27. mars 2026.

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Vestre Strømkaien 13
5008 Bergen

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

(5) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt til Energiklagenemnda den 4. juni 2026.

(6) Energiklagenemnda ba RME om opplysninger 30. juni 2026 i forbindelse med deres vurderinger i saken. RME sendte 31. juli 2026 tilbakemelding, og ba om en ytterligere redegjørelse fra Energidepartementet (ED). Energidepartementet sendte deres redegjørelse i saken 14. august 2026.

(7) Energiklagenemnda avgjorde saken den 18. august 2026.

2 Klagers anførsler

(8) Klager mener at avslagene bygger på inkonsistent hjemmelsbruk, ettersom samme dokumenttype er vurdert etter henholdsvis offentleglova § 15 første og tredje ledd. Klager mener at den inkonsistente hjemmelsbruken svekker vedtakenes holdbarhet.

(9) Klager viser til at avslagene fremstår som standardiserte og uten konkret redegjørelse for hvorfor vilkårene i offentleglova § 15 er oppfylt. Klager mener at kontaktmøtereferat mellom departement og RME er dokumenter som deles mellom to selvstendige organer, og at de derfor ikke automatisk kan behandles som organinterne dokumenter som faller utenfor offentlighet. I den forbindelse viser klager til at Sivilombudet har understreket at unntakene i §§ 14 og 15 skal tolkes snevert, at det må foretas en konkret og individuell vurdering av hvert dokument, og at det må foreligge et reelt og saklig behov for fortrolighet.

(10) Klager hevder at det kun fremgår en standardhenvisning om at merinnsyn er vurdert, ikke om det er foretatt en konkret vurdering av delvis innsyn.

(11) Klager viser til at journalføringen i eInnsyn ikke fremstår konsekvent med hensyn til merking av unntak fra offentligheten.

3 Reguleringsmyndigheten for energis begrunnelse og innstilling

(12) I innstillingen datert 4. juni 2026 (RMEs ref. 201303228-684), finner ikke RME grunnlag for å endre avgjørelsen.

(13) RME viser til at formålet med møtet var å få bidrag til den interne saksforberedelsen, og at unntak fra innsyn er nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser. RME viser også til at det er viktig å vurdere effekten på sikt om det gis innsyn i referatet. Etter juridisk teori kan det legges avgjørende vekt på at innsyn vil kunne «skade fremtidige interne beslutningsprosesser ved at organer som mottakerorganet samarbeider tett med, kan bli mer tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger». RME viser i den forbindelse til viktigheten av åpenhet i dialogen mellom Energidepartementet (ED) og RME i kontaktmøtene, og at det kan føres referat fra møtene.

(14) RME viser til at merinnsyn etter offentleglova § 11 er vurdert, men vurderingen om å unnta dokumentet fra offentlighet i medhold av ovenfor nevnte bestemmelse står fast.

(15) RME vurderer at klagers anførsel knyttet til journalføring og merking i eInnsyn ikke er relevant for vurderingen om innsyn skal innvilges i denne saken.

4 Energiklagenemndas vurdering

(16) Saken gjelder klage på RMEs avslag på begjæring om innsyn i dokumentene sak nr. 202403945 og 202016860.

(17) 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.

(18) Etter offentleglova § 15 «kan» organet gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Bestemmelsens første og tredje ledd lyder:

> «Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.
>
> […]
>
> Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd».

(19) Klager har i den forbindelse vist til at avslagene bygger på inkonsistent hjemmelsbruk, ettersom samme dokumenttype er vurdert etter henholdsvis offentleglova § 15 første og tredje ledd. RME presiserer imidlertid i innstillingen datert 4. juni 2026 og i brev datert 26. mars 2026 at de opprettholder sin vurdering om avslag etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. Nemnda legger til grunn at det er denne hjemmelen RME har ment å vise til ved samtlige avslag. Nemnda bemerker også kort at klagers anførsel knyttet til journalføring og merking i eInnsyn ikke er relevant for vurderingen om innsyn skal innvilges i denne saken.

(20) Etter offentleglova § 15 «kan» et organ unnta møtereferat mellom overordnet og underordnet organ når dette er «nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar», jf. første og tredje ledd. Ordlyden viser at bestemmelsen er en skjønnsmessig unntaksregel, slik at organet må foreta en konkret vurdering av om vilkårene for unntak er oppfylt i det enkelte tilfellet. Selv om det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet etter offentleglova § 11 vurdere å gi helt eller delvis innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

(21) Lovens forarbeider presiserer at vilkåret «nødvendig» er ment å være en vesentlig innsnevring i forhold til tidligere lov, og at unntak bare kan gjøres «dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjerdsprosessen hos mottakaren», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134. Dersom offentliggjøring ikke har skadevirkning for mottakeren er det derfor ikke anledning til å gjøre unntak, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 136. Ved vurderingen kan det ikke legges vekt på at en eventuell offentliggjøring vil kunne være til skade for andre organer, heller ikke for avsenderorganet, jf. Brandt mfl., *Offentleglova*, 1. utgave (2018) s. 249. Samtidig skal unntaket verne om hensynet til å sikre forsvarlige

avgjørelsesprosesser – både i den enkelte saken og på lengre sikt – og det er derfor relevant å hensynta hvorvidt innsyn kan skade framtidige interne avgjørelsesprosesser ved at organ som samarbeider tett kan bli «meir tilbakehaldne med å komme med frimodige råd og vurderingar», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134.

(22) I Justis- og politidepartementets «Rettleiar til offentleglova» fra 2009 fremgår det at nødvendighetsvilkåret først og fremst vil kunne oppfylles der et underordnet organ gir fortrolige råd og vurderinger om hvilket standpunkt et overordnet organ bør ta i en sak, jf. kapittel 7.3.2.7 s. 104-105. I den forbindelse har Sivilombudet presisert at dokumenter som bare inneholder «generelle premisser, for eksempel generelle opplysninger om faktiske forhold, vil det som hovedregel ikke kunne gjøres unntak for», i motsetning til opplysninger som «bærer preg av frimodighet, eller som berører ømtålige politiske spørsmål», jf. SOM-2025-5126 avsnitt 19. Det er i denne sammenheng også relevant at hensynet til en fortrolig intern sfære som begrunner unntaket, gjennomgående står sterkere for organinterne dokumenter etter § 14 enn for dokumenter innhentet utenfra etter § 15. På denne bakgrunn vil det også oftere være aktuelt å utøve merinnsyn for dokumenter omfattet av § 15 enn for dokumenter omfattet av § 14, jf. «Rettleiar til offentleglova» kapittel 7.1 s. 91.

(23) Et referat mellom et departement og underliggende etat, som inneholder budsjettinnspill eller tilbakemelding angående samarbeid med andre etater, er i kjernen av den type dokumenter som kan unntas etter bestemmelsen. For at dokumentet kan unntas offentlighet, må det imidlertid være «nødvendig» for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, og offentliggjøring må medføre en konkret skadevirkning for mottakeren, jf. offl. § 15 tredje ledd, jf. første ledd.

(24) I denne saken har RME vist til at formålet med møtene var å få bidrag til den interne saksforberedelsen, og de mener at unntak fra innsyn i møtereferatene er nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser. RME viser til at viktigheten av åpenhet i dialogen mellom Energidepartementet (ED) og RME i kontaktmøtene, og at det kan føres referat fra møtene. Å kunne unnta meningsutvekslinger og diskusjoner fra offentlighet kan være nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser, særlig på et tidlig stadium i en sak. Dette kan blant annet bidra til arbeidsro og legge til rette for best mulige avgjørelser, samtidig som det motvirker at forvaltningen i større grad velger muntlige fremfor skriftlige kommunikasjonsformer.

(25) RME har imidlertid ikke konkretisert hvilket innhold eller presisert hvilken type informasjon i møtereferatene de mener vil kunne være skadelig for videre avgjørelsesprosesser, og har i begrenset grad kommentert det konkrete innholdet i dokumentene. Dette svekker RMEs vurdering av hvorvidt unntak fra innsyn har vært nødvendig. RME har også uttalt at de har lagt stor vekt på departementets innsynsvurdering, ettersom departementet er nærmest til å vurdere hvilke konkrete opplysninger som i dette tilfellet har betydning for departementets avgjørelsesprosesser. Som nemnda har presisert over, kan det imidlertid ikke legges vekt på at offentliggjøring eventuelt vil kunne skade andre organer, herunder avsenderorganet. Eventuelle negative konsekvenser for avsenderorganet kan imidlertid inngå som et moment i vurderingen av om offentliggjøring kan få langsiktige følger for samarbeidet mellom avsender- og mottakerorganet, jf. Brandt mfl., *Offentleglova*, 1. utgave (2018) s. 249. Ettersom Energidepartementet har kommet med en egen redegjørelse for innsynsspørsmålet 14. august 2026, vil denne kunne vektlegges i den grad offentliggjøring kan få negative konsekvenser for RMEs og Energidepartementets fremtidige samarbeid.

(26) Energidepartementet er i likhet med RME av den oppfatning at møtereferatene bør unntas offentligheten, ettersom de oppfatter at offentliggjøring vil svekke tilliten og åpenheten i den fremtidige dialogen mellom organene. Departementet viser til at møtereferatene inneholder vurderinger og innspill fra RME knyttet til prioriteringer, strategiske valg, rammebetingelser og ressursbehov. Departementet fremhever særlig at innsyn i referater fra tidligere budsjettprosesser kan skade hensynet til forsvarlige interne avgjørelsesprosesser i senere budsjettår. Etter departementets syn kan offentliggjøring påvirke den videre behandlingen av budsjettsaker og skape eksterne forventninger knyttet til fremtidige prioriteringer. Videre anfører departementet at offentliggjøring av opplysninger om RMEs målstruktur og vurderinger av ressursdisponering kan redusere muligheten for en effektiv og åpen dialog mellom organene.

(27) Energiklagenemnda er delvis enig i departementets vurdering. Nemnda oppfatter at store deler av de aktuelle møtereferatene er generelle og av overordnet karakter. Referatene inneholder etter nemndas syn i begrenset grad fortrolige råd eller vurderinger av en slik art at det er nødvendig å unnta dem fra offentlighet for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dette tilsier som utgangspunkt at møtereferatene i sin helhet kan unntas med hjemmel i offentleglova § 15.

(28) Når det gjelder opplysninger om budsjettforhold, er nemnda imidlertid enig i departementets vurdering. Selv om budsjettinnspillene er flere år gamle og knytter seg til budsjetter som allerede er vedtatt, er nemnda enig i at offentliggjøring av slike vurderinger kan påvirke fremtidige prioriteringsdiskusjoner og budsjettprosesser negativt. Nemnda er også enig i departementets vurdering av opplysningene om RMEs målstruktur og ressursdisponering, og viser til at innsyn i eldre referater vil kunne redusere muligheten for en effektiv og åpen dialog mellom organene. Etter nemndas syn tilsier dette at det kan være «nødvendig» å unnta møtereferatene fra offentligheten etter offentleglova § 15.

(29) Nemnda kan likevel ikke se at innsyn i de øvrige delene av møtereferatene vil medføre redusert åpenhet mellom RME og ED ved senere kontaktmøter. Nemnda har forståelse for at RME ønsker arbeidsro, men bemerker at RME og ED fremdeles vil ha mulighet til å unnta senere møtereferater helt eller delvis dersom disse skulle inneholde opplysninger som, dersom de offentliggjøres, kan være skadelige for samarbeid eller videre beslutningsprosesser. I denne sammenheng viser nemnda til at Sivilombudet i flere saker har fremhevet at vurderingen av om unntak er nødvendig, må foretas konkret og individuelt ut fra innholdet i det enkelte dokumentet, jf. bl.a. SOM-2010-2832.

(30) På denne bakgrunn har nemnda kommet til at dokumentene inneholder opplysninger som er av en slik karakter at det kan være «nødvendig» å unnta møtereferatene fra offentligheten for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, herunder opplysninger om budsjettinnspill, ressursdisponering, målstruktur og omtale av andre instanser. Som utgangspunkt har dermed RME hjemmel til å unnta møtereferatene fra offentligheten etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. Samtidig er nemnda av den oppfatning at store deler av dokumentene er generelle og av overordnet karakter, og nemnda kan ikke se at offentliggjøring av disse delene av dokumentet vil være til skade for RME eller fremtidig samarbeid mellom organene. Etter en meroffentlighetsvurdering har derfor nemnda kommet til at det innvilges delvis innsyn i disse delene av møtereferatet, jf. offentleglova § 11.

(31) Avslutningsvis bemerker Energiklagenemnda at det er uklart i hvilken grad RME har gjort en selvstendig, konkret og individuell vurdering av hvert enkelt dokument innsynskravet gjelder. Møtereferatene er utarbeidet av Energidepartementet, og det er departementet som har utarbeidet forslaget til nærmere begrunnelse for avslaget på innsynskravet som ble gjengitt i RMEs brev den 26. mars 2026. Nemnda viser i den forbindelse til korrespondanse med RME den 31. juli 2026, hvor de presiserte at de har lagt stor vekt på departementets vurdering av hvorvidt det skal gis innsyn i dokumentene. I saken er det også departementet som har vurdert hvorvidt de konkrete opplysningene i møtereferatene vil være skadelige å offentliggjøre. Dette fremstår noe kritikkverdig i lys av at vurderingen etter offentleglova § 15 tredje ledd som utgangspunkt retter seg mot mottakerorganet, og hvilke skadevirkninger offentlighet vil medføre for mottakeren. I selve innstillingen har imidlertid RME vist til ytterligere rettskilder, noe som tyder på at de i en viss utstrekning har gjort en selvstendig vurdering. Etter nemndas syn ville det være en fordel om RME i sin begrunnelse i 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 unntak etter offentliglova § 15. Det samme gjelder for vurderingen av merinnsyn etter offentleglova § 11.

5 Vedtak

(32) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. **Klagen tas delvis til følge.**
2. **Klager gis delvis innsyn i dokument 202403945-4 «Referat fra kontaktmøte mellom ED og RME våren 2025», dokument 202016860-25 «Referat fra kontaktmøte mellom ED og RME våren 2025», dokument 202016860-4 «Referat fra kontaktmøte mellom OED og RME vår 2021 – 05.05.2021», dokument 202016860-12 «Referat fra kontaktmøte med RME og OED – vår 2022» og dokument 202016860-19 «Referat fra kontaktmøte mellom OED og RME 12.05.2023 / Våren 2023». Dokumentene legges ved avgjørelsen i sladdet form, i tråd med offentlighetsvurderingen i avsnitt 27-30.**

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

Vedtaket er enstemmig.

Oslo, 18. august 2026

Per Conradi Andersen	Edna Grepperud	Morten Sundt
Nemndsleder	Nemndsmedlem	Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur