Høringssvar – Rapport fra ekspertutvalget om klimatilpasning

Venli Homestad advokatfirma AS er et lite og spesialisert firma med særlig kompetanse innen innsyn, offentleglova og miljøinformasjonsloven. Vi bistår blant annet journalister og andre som søker tilgang til informasjon fra offentlige organer og virksomheter.

Advokatfullmektig Vegard Venli er i tillegg medlem av Klagenemnda for miljøinformasjon, oppnevnt som medlem med bakgrunn fra medieorgan etter anbefaling fra Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Fagpressen.

Det vises til rapport fra Ekspertutvalget om klimatilpasning, som Venli Homestad advokatfirma AS har følgende merknader til.

1. Manglende tilgang på miljøinformasjon som beslutningsbarriere

Rapporten retter søkelyset mot hvordan manglende tilgang på informasjon kan skape barrierer for beslutninger som kan gi et bedre klima. På side 19 uttales det bl.a. at:

> *«En viktig barriere for kunnskapsformidling er utilgjengelighet, både når det gjelder tilgang til data og hvordan kunnskapen blir publisert. Når ulike aktører sitter på hver sin del av kunnskapsgrunnlaget uten gode mekanismer for samordning, svekkes både oversikten og muligheten for effektiv deling og bruk».*

Og på s. 73 vises det til at «svikt i beslutningsmiljøet som setter rammer for hvilke valg private og offentlige aktører tar i respons på klimaendringene». Manglende kunnskap, silotenkning og utdatert regelverk trekkes frem som slike barrierer.

Klagenemnda for miljøinformasjon behandler klager fra alle som er nektet innsyn i miljøinformasjon fra private virksomheter, jf. miljøinformasjonsloven § 19.

Lovens formål er nettopp å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon, for derved «gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål», jf. miljøinformasjonsloven § 1.

Det uttales i forarbeidene at formålet med klagenemnda er å sikre at «retten til miljøinformasjon blir effektiv», og nemnda skal «på en relativt enkel og rimelig måte»

bidra til en rask avklaring av «skjønnsmessige regler», samt å sikre «en enhetlig praksis etter loven».[1]

Klagenemndas praksis tyder imidlertid på at loven på flere områder ikke virker slik, men i stedet skaper nettopp slike barrierer som forhindrer tilgang på miljøinformasjon til den tid loven fastsetter. På enkelte områder er også reguleringen rettssikkerhetsmessig betenkelig.

2. Flere klageinstanser gir risiko for forsinket klagebehandling

Den første barrieren som skal fremheves, er virkningene av at dagens miljøinformasjonslov har lagt oppgaven med å behandle klager på innsynsavslag til ulike klageinstanser.

Klagenemnda for miljøinformasjon har kun myndighet til å behandle klager på innsynsavslag fra private virksomheter som omfattes av miljøinformasjonsloven § 5 annet ledd, jf. § 19, jf. § 16 første ledd.

Innsynsavslag fattet av «offentlige organ» etter miljøinformasjonsloven § 5 første ledd skal etter dagens lov behandles av nærmeste overordnede forvaltningsorgan, jf. miljøinformasjonsloven § 15.

Den nærmere vurderingen av hvordan en innklaget virksomhet skal klassifiseres rettslig, er ikke alltid opplagt. Krevende tolkningsspørsmål om hvor grensen går mellom offentlige organer og private virksomheter, har oppstått gjentatte ganger.[2]

I KMI-2014-2 (Mesta) var nemnda delt i spørsmålet om virksomheten skulle regnes som et offentlig organ. Flertallet kom til at Mesta var et offentlig organ, mens mindretallet kom til motsatt konklusjon. Saken illustrerer at grensedragningen kan være rettslig krevende, også for den klageinstansen som skal avgjøre sin egen kompetanse.

Spørsmålet om hvem som er rett klageinstans må vurderes av klageinstansen selv, noe som kan bidra til at saksbehandlingstiden blir uforholdsmessig lang.

Ett særlig illustrerende eksempel i denne retning, er nemndas vedtak i KMI-2025-16, sak om innsyn hos NRK AS. Undertegnede fremsatte innsynskravet som nyhetsleder i Aftenposten den 11. juni 2025. Den 27. oktober samme år avviste nemnda saken, og kom til at pliktsubjektet var et offentlig organ.

Saken havnet deretter hos Kulturdepartementet, som er nærmeste overordnet forvaltningsorgan etter offentleglova. På spørsmål fra Sivilombudet svarte Kulturdepartementet 7. september 2026, at «saken reiser et prinsipielt spørsmål om

[1] Ot.prp. nr. 116 (2001–2002), punkt 16.6.
[2] Se bl.a. KMI-2011-4 (Hafslund Nett), KMI-2014-2 (Mesta), KMI-2022-19 (Bybanen), KMI-2022-23 (Norfund), KMI-2022-24 (Elvia) og KMI-2026-12 (Karmsund Havn).

NRK er omfattet av miljøinformasjonslovens regler for offentlige organer, og dermed også om departementet er rett klageinstans».[3]

Selv om Klagenemnda for miljøinformasjon alt hadde behandlet saken og vurdert kompetansespørsmålet endelig i sin beslutningslinje, hadde departementet en selvstendig plikt til å vurdere spørsmålet da de fikk den på sitt bord.

Kulturdepartementet fattet realitetsvedtak i saken 29. september 2026, og stadfestet Klagenemndas vedtak om at NRK AS måtte karakteriseres som et offentlig organ. Det var da gått 475 dager siden innsynskravet var fremsatt.

Saken illustrerer dermed effektivt hvordan dagens oppdeling av myndigheten til å behandle innsynsavslag medfører en risiko for økt behandlingstid som direkte påvirker lovens effektivitet som rettslig garantist for at kunnskap om miljøet blir utlevert til allmennheten, til den tid loven gir rettskrav på.

Skal loven i praksis gi allmennheten grunnlag for å delta i debatter om beslutninger hos offentlige og private på et informert grunnlag, må loven utstyres med mekanismer som ikke bare gir rettskrav på innsyn i det monn som loven materielt sett gir, men også tidsnok til at kunnskapen kan benyttes mens beslutningsprosessene med klimavirkninger faktisk pågår.

På denne bakgrunn foreslås det at behovet for endringer i miljøinformasjonslovens regler om klage bør utredes nærmere. Hva endringene innholdsmessig bør omhandle må avklares etter en grundigere utredning og påfølgende offentlig høring.

Ett mulig alternativ som kan utredes, er om myndigheten til å fatte administrative vedtak etter loven om hvem som er rett klageinstans bør samles hos én klageinstans. Et slikt grep vil kunne sikre en effektiv og endelig administrativ avgjørelse av kompetansespørsmålet, som sikrer at klagen dermed raskt kan realitetsbehandles av rett klageinstans.

3. Klagenemndas adgang og plikt til bevisbedømmelse av sakens faktiske sider bør presiseres i lov

Miljøinformasjonsloven innebærer på nærmere vilkår en plikt for virksomheter til å utlevere dokumenter for at informasjonen skal være dekkende og forståelig, jf. miljøinformasjonsloven § 18 annet ledd og Rt. 2010 s. 385 avsnitt 52–53. Denne forståelsen er fulgt opp i en rekke nemndsvedtak.[4]

I KMI-2023-2 (Nortømmer) uttalte f.eks. nemnda at:

> *«Slik informasjonskravet er formulert er det nemndas vurdering at klager for å få fyllestgjørende svar, må få tilsendt selve dokumentene.»*

[3] Departementets ref. 2025/6427.
[4] Se bl.a. KMI-2011-3, KMI-2016-6, KMI-2018-12 B, KMI-2023-2, KMI-2024-5 og KMI-2025-17.

Nemndas vedtak er særlig tvangsgrunnlag.[5] Når nemnda fatter vedtak om at pliktsubjektet må utlevere dokumenter, skjer det likevel uten at nemnda selv har sett dokumentet. Dette reiser rettssikkerhetsspørsmål av betydning for både innklagde og klagere i saker etter miljøinformasjonsloven.

Et annet eksempel er KMI-2010-7 (ConocoPhillips), som gjaldt krav om innsyn i en rapport om eksponering for kjemiske stoffer på Ekofisk. Petroleumstilsynet hadde tidligere unntatt deler av rapporten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Nemnda la til grunn at denne avgjørelsen ikke var bindende for nemnda, og at den måtte foreta en selvstendig vurdering av om informasjonen kunne unntas etter miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav c.

I vedtaket uttalte nemnda:

> *«Miljøinformasjonsnemnda finner dessuten at Petroleumstilsynets vurdering må tillegges en viss faktisk vekt. Det er ikke til å komme forbi at tilsynet har hatt en langt bedre forutsetning for å foreta en riktig vurdering, ved at tilsynet har hatt dokumentet for hånden, enn nemnda som er prisgitt påstander fra partene om hva rapporten inneholder.»*

Uttalelsen oppsummerer hvorfor dagens klageordning er problematisk for både innklagde og klagere. Slik nemnda i dag behandler klagesaker der spørsmål om tilgang til dokumenter kommer på spissen, bygger ikke nemnda sitt faktum på en selvstendig bevisbedømmelse, men på partenes påstander om hva faktum er. Det kan dermed stilles spørsmål ved om Klagenemnda i slike saker foretar subsumsjonen av miljøinformasjonsloven med bind for øynene.

Hvorvidt klagenemnda i dag lovlig har adgang til å endre praksis og pålegge pliktsubjektet å fremlegge omtvistede dokumenter, er imidlertid et tolkningsspørsmål.

Klagenemnda har fastsatt retningslinjer for klagebehandlingen som fastslår at «forvaltningsloven gjelder for klagenemndas saksbehandling».[6] Etter forvaltningsloven § 33 «skal» underinstansen sende sakens dokumenter til klageinstansen. Og etter forvaltningsloven § 34 annet ledd skal klageinstansen kunne «prøve alle sider av saken».

Det følger av forarbeidene at klageinstansen med dette har adgang til å prøve alle rettslige og faktiske forhold innenfor rammen av klagesaken, herunder ikke bare rettsanvendelsen, men også underinstansens saksbehandling og bevisvurdering.[7]

[5] Miljøinformasjonsloven § 18 (6).
[6] Retningslinjer for Klagenemnda for miljøinformasjon nr. 1 annet ledd, fastsatt med hjemmel i forskrift om klagenemnda for miljøinformasjon § 8, jf. miljøinformasjonsloven § 7.
[7] Prop. 79 L (2024-2024), punkt 20.9.1 på s. 288, andre avsnitt.

Hvorvidt nemndas generelle henvisning til forvaltningsloven med tilstrekkelig klarhet fastsetter formell hjemmel for private rettssubjekter til å sende fra seg dokumenter til klageinstansen, bør imidlertid avklares nærmere.

Det er ikke uten grunn at Sivilombudet i flere uttalelser som gjelder klageinstansens kompetanse etter offentleglova har konkludert med at tilgang til sakens omstridte dokumenter er en fundamental forutsetning for å fatte forsvarlige vedtak.[8] Hvorvidt lovens innsynsrett får realitet, avgjøres i praksis i subsumsjonen.

Å overlate bevisbedømmelsen og beskrivelsen av rettsfaktum til en av sakens parter synes dermed ikke å være en forsvarlig ordning. Risikoen er at loven i praksis ikke gir det innsynet som følger av loven selv, og at lovens formål dermed heller ikke kan realiseres i praksis.

Det bør derfor utredes hvorvidt nemnda, i likhet med klageinstanser etter offentleglova, bør få en uttrykkelig lovhjemlet rett til å innhente dokumenter og annen informasjon fra innklagede som nemnda har behov for å kunne avgjøre klagesaken.

Spørsmålet har også en side til klagenemndas bevisbedømmelse og rettslige vurderinger etter miljøinformasjonsloven § 17 første ledd bokstav c. Bestemmelsen gir pliktsubjekter rett til å avslå krav om miljøinformasjon som gjelder tekniske innretninger og framgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningene angår. Bestemmelsen har samme anvendelsesområde som taushetspliktregelen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.[9]

Klagenemnda har hjemmel til å overprøve pliktsubjektets vurdering av om opplysninger er taushetsbelagte eller ikke. Dette er dermed et annet eksempel på hvordan mangler i lovgivingen skaper risiko for rettssikkerhetsmessig problematiske avgjørelser. Klagenemnda skal altså fatte vedtak med tvangsvirkninger om lovens vilkår kommer til anvendelse for opplysningene nemnda verken har rett til å få se eller har sett.

Nemnda har likevel i en lang rekke saker foretatt konkrete vurderinger av om opplysninger kan unntas som forretningshemmeligheter.[10]

Både for å styrke innklagedes rettigheter og for å sikre at ikke flere opplysninger unntas enn hva som er lovlig, bør det utredes om nemnda må få tilgang til opplysninger som innklagede anfører er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

[8] SOM-2024-256 avsnitt 57 og 58, SOM-2017-3088.
[9] Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 171 og Rt. 2010 s. 385 avsnitt 50.
[10] Se f.eks. KMI-2010-7, også f.eks. KMI-2011-5, KMI-2012-1, KMI-2013-1, KMI-2023-2, KMI-2023-3, KMI-2024-4, KMI-2024-5, KMI-2024-6, KMI-2025-7 og KMI-2025-20.

4. Klagers prosessrisiko og nemndas manglende myndighet til å følge opp at vedtak blir etterlevd

Det følger av miljøinformasjonsloven § 16 at «enhver» har rett til miljøinformasjon fra virksomheter som omfattes av lovens kapittel 4. I den utstrekning innklagede velger å rette seg etter Klagenemndas vedtak, får lovens bokstav både faktisk og rettslig realitet: Klagenemndas vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13, jf. miljøinformasjonsloven § 19 sjette ledd.

Etter Klagenemnda har fattet vedtak i saken, har imidlertid ikke nemnda etter dagens regulering noen myndighet til å følge opp hvorvidt innklagde faktisk etterlever vedtaket. Dersom klager kommer tilbake til Klagenemnda med beskjed om at en ikke er blitt innvilget innsyn til tross for et medhold, må nemnda følgelig avvise klager.

Dersom innklagede på sin side ønsker å benytte seg av retten til å kreve legalitetskontroll av det vedtak Klagenemnda har fattet på oppdrag fra myndighetene, er det klager i saken som bærer søksmålsrisikoen. Dette kommer av at forskriftsgiver i forskrift om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10 har fastsatt at:

> *«Parter i en tvist for namsmyndigheten eller i et søksmål for domstolene om rett til miljøinformasjon etter lovens kapittel 4 er den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomhet dette retter seg mot».*

Innklagede for Klagenemnda er ikke sjelden større konserner med betydelige økonomiske ressurser sammenlignet med klager. Et ferskt eksempel er nemndas vedtak KMI-2025-14, der nemnda den 24. november 2025 påla innklagede å gi informasjon om innhold av tungmetaller i tamponger som innklagede selger på det norske markedet. Innklagede har ikke rettet seg etter nemndas vedtak, men har i stedet tatt ut søksmål i saken. Det er offentlig kjent at klageren i saken har blitt varslet om at sakskostnadene kan komme opp mot flere millioner kroner.

Saken illustrerer dermed at selv om «enhver» etter lovens ordlyd har rett til miljøinformasjon, kan den praktiske verdien av denne retten bli avhengig av klagerens økonomiske evne og vilje til å bære prosessrisikoen dersom innklagede velger å bringe nemndas vedtak inn for domstolene. Dette er en ganske annen rettsvirkning enn den lovens ordlyd «enhver» beskriver.

Risikoen for betydelige sakskostnader kan dermed få en avskrekkende virkning, ikke bare for klagere som allerede har fått medhold i Klagenemnda, men også for andre som vurderer å benytte seg av lovens innsynsrettigheter. Dette innebærer følgelig en risiko også for at allmennheten går glipp av det innsyn loven skal gi, i situasjoner der klageren ikke er villig til å påta seg prosessrisikoen for å få rettens medhold i at Klagenemndas vedtak fattet på oppdrag fra Staten er korrekt.

For at det skal få en reell rettslig og praktisk betydning at «enhver» faktisk får innsyn i miljøinformasjon og ikke bare har rett til det på papiret, bør det utredes endringer av lov

eller forskrift som innebærer at staten påtar seg søksmålsrisikoen i tilfeller der innklagede ønsker legalitetskontroll av nemndas vedtak i domstolene.

5. Oppsummering

For å sikre at miljøinformasjon blir tilgjengeliggjort i det monn og til den tid loven fastsetter, pekes det behov for utredning av følgende temaer:

- Dagens todeling av klageinstans etter miljøinformasjonsloven bør vurderes. I særdeleshet bør det vurderes om myndigheten til å fatte administrative vedtak som med endelig virkning avgjør hvem som er rett klageinstans, bør samles.

- Klageinstansens rett og plikt til å både få tilgang til men også selv bedømme rettsfaktum bør vurderes presisert.

- Staten bør vurdere å påta seg prosessrisikoen når innklagede krever legalitetskontroll av vedtak Klagenemnda har fattet på oppdrag fra staten.

Forslagene til utredning av disse spørsmålene kan potensielt gi raskere og bedre avgjørelser, slik at alle i samfunnet som ønsker å ta del i debatter om de valg private og offentlige aktører tar på klimafeltet kan gjøre dette på et så informert grunnlag som mulig, og til den tid miljøinformasjonsloven gir rettskrav på.

Utredningsforslagene kan dermed også medvirke til lovendringer som kan gi en mer effektiv realisering av lovens formål, og at lovens klageordning i større utstrekning enn i dag kan fungere etter sin intensjon.

Dette kan igjen bidra til at miljøinformasjon blir tilgjengelig for private og offentlige beslutningstakere, tidsnok til at kunnskapen kan utgjøre en forskjell og danne et kunnskapsgrunnlag før beslutninger fattes.

11. november 2026,

Vegard Venli
Advokatfullmektig
+47 470 69 391
venli@vhadvokat.no

Haavard Homestad

Haavard Homestad
Advokat
+47 919 07 056
homestad@vhadvokat.no