



Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse: 2021/145

Dato: 01/10/2021

Kopi:

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

## Dialog om menneskerettslige vurderinger i forbindelse med tiltak som kan føre til klimagassutslipp

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) skal fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten. Vi skal gi råd til regjeringen og offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. NIM-loven § 3 b.

Vi retter denne henvendelsen til departementet for å etablere dialog om statens menneskerettslige forpliktelser på klimaområdet.

Vi ønsker også å få bedre forståelse for departementets vurderinger av disse forpliktelsene i prosesser rundt åpning av nye områder for olje og gass, og særlig ved godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD).

Høyesterett avklarte i HR-2020-2472-P at man bare i begrenset grad kan «byggje rett direkte» på § 112 i en sak for domstolene i substansielle miljøspørsmål som Stortinget har tatt stilling til, og at vedtak fattet av eller med samtykke fra Stortinget kun kan settes til side ved grovt pliktbrudd på de materielle pliktene (avsnitt 142). Domstolens terskel for å *tilsidesette* slike vedtak er med andre ord høy. Likefullt har lovgivende og utøvende makt et selvstendig ansvar for å sikre og respektere pliktene etter § 112, jf. også Grunnloven § 92. Det materielle grunnlovsvernet og øvrige statsmaktens plikt til etterlevelse kan med andre ord ikke forveksles med den høyere terskelen for overprøving i domstolene.

Høyesterett har så langt ikke uttalt seg særskilt om prøvingsterskelen for forvaltningsvedtak, ut over å peke på at § 112 vil ha relevans som «moment ved lovtolkinga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet» (avsnitt 145). Derimot har Høyesterett påpekt at Grunnloven § 112 annet ledd «set kvalitetskrav til saksbehandlninga» som er relativt til konsekvensene (avsnitt 183), og som er underlagt intensiv domstolskontroll. Dess «større konsekvenser eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane» (avsnitt 183). Ettersom petroleumsvirksomhet

har store konsekvenser, stilles det strenge krav til departementets saksbehandling og begrunnelser på dette området (avsnitt 184).

Et sentralt poeng i den forbindelse er at Høyesterett legger til grunn at § 112 omfatter eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass, fordi myndighetene «har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot» utslippene, og klimagassutslipp utvilsomt forårsaker skade i Norge uavhengig av hvor i verden sluttforbrenningen skjer (avsnitt 149, 155, 260). Grunnloven § 112 forutsetter videre «ei samla vurdering» av virkningen av utslipp sammenholdt med øvrige utslipp, jf. prinsippet om samlet belastning uttrykt i forurensningsloven § 6 og naturmangfoldloven § 10 (avsnitt 148). Det er derfor ikke tilstrekkelig etter Grunnloven å vurdere utslipp forbundet med produksjon, også utslipp som følge av forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet må vurderes, fordi det fører til skade også i Norge.

Hvorvidt forbrenningsutslipp må vurderes allerede i konsekvensutredningen på åpningsstadiet har Høyesterett ikke tatt endelig stilling til (avsnitt 211). Høyesteretts flertall la imidlertid til grunn at klimavirkningen fra eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass vil bli konsekvensvurdert på PUD-stadiet (avsnitt 241, 246). Høyesterett uttalte også at Grunnloven § 112 kan gi staten «plikt» til å nekte PUD «dersom omsynet til klima og miljøet elles» tilsier det (avsnitt 222, 223).

Høyesterett går ikke nærmere inn på hvilke terskler som gjelder for når en slik forpliktelse inntreffer. Det vil være interessant å høre hvordan departementet forstår en slik forpliktelse og på hvilket stadium i saksbehandlingen slike vurderinger gjøres.

Som kjent inneholder EMK ingen egen rett til klima, men staten er forpliktet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2 og 8, jf. også Grunnloven §§ 93 og 102, til å sikre retten til liv, privatliv, hjem og familieliv. Staten er også forpliktet etter EMK tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (P1-1) og Grunnloven § 105 til å verne retten til eiendom. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), som tolker EMK med bindende virkning for statene, har lagt til grunn at statene har positiv plikt til å sikre mot enhver aktivitet som kan sette retten til liv på spill, og desto mer ved iboende farlig forurensende virksomhet. De positive sikringspliktene etter EMK artikkel 2, 3 og P1-1 kommer videre til anvendelse på aktuell og fremtidig forurensningsfare som innebærer en «real and immediate» eller «serious» risiko for tap av liv, fysisk integritet eller eiendom.

Rekkevidden av disse bestemmelsene på klimagassutslipp er enda ikke vurdert av EMD. Domstolen hastebehandler to saker om klimagassutslipp fra Sveits og Portugal, hvorav sistnevnte også retter seg mot Norge. NIMs syn på de rekkevidden av EMK i klimasammenheng fremgår av NIMs rapport om klima og menneskerettigheter som er

oppdatert etter Høyesteretts dom<sup>1</sup> og Det europeiske nettverket av nasjonale institusjoners notat om klimaendringer og EMK.<sup>2</sup>

I HR-2020-2472-P la Høyesterett til grunn at kravet om «real and immediate» risiko for liv ikke var oppfylt fordi det var usikkert om utvinningstillatelsen faktisk ville føre til utslipp, og fordi en mulig virkning i tilfelle ville ligge langt frem i tid (avsnitt 166). Høyesterett har imidlertid ikke tatt konkret stilling til bruken av EMK artikkel 2 og 8 i saker med aktuelle eller påregnelige klimagassutslipp. Høyesteretts konkrete drøftelser av EMK artikkel 2 og 8 i HR-2020-2472-P var avgrenset til enkelte utvinningstillatelser som ikke i seg selv ga noe rettskrav på utvinning og der det i hovedsak ikke var gjort drivverdige funn. Når det gjaldt faren fra klimagassutslipp generelt, understreket Høyesterett at klimaendringer utvilsomt «vil kunne ta liv» i Norge, og at trusselen fra klimaendringer er «alvorleg».

Det internasjonale energibyrået (IEA) har som kjent konkludert at godkjenning av utvikling av nye områder for olje og gass etter 2021 er uforenlig med å begrense oppvarmingen til 1,5 grader.<sup>3</sup> Det er nærliggende at rapporten vil være relevant ved tolkningen av statens sikringsplikter etter EMK artikkel 2 og 8. Det er fordi disse pliktene, og terskelen for hva som er «sufficient» eller «necessary» tiltak for å etterleve statens sikringsplikt tolkes med bakgrunn i «scientific and societal developments» og «common ground».<sup>4</sup> IEAs standardsettende virksomhet, basert på FNs klimapanelers karbonbudsjett, vil kunne anses å utgjøre slik «common ground».

Rapporten innebærer antakelig at den samlede vurderingen av om det er rom for olje og gass fra nye områder på norsk kontinentalsokkel for å overholde 1,5-gradersmålet står i en annen stilling nå, enn da Høyesterett vurderte enkelte utvinningstillatelser ut fra et vedtakstidspunkt 10. juli 2016. Høyesterett baserte seg på at stortingsflertallet hadde lagt til grunn at det «også i eit lågutsleppssamfunn vil vera rom for olje og gass, jf. til dømes Innst.258 S (2016-2017) side 3» (avsnitt 237).

På denne bakgrunn ønsker NIM å få bedre forståelse for departementets vurderinger av følgende spørsmål:

- Hvilke vurderinger av forholdet til Grunnloven § 112 og klimavirkningen av forbrenningsutslipp krever departementet ved søknader om PUD? Hvordan utredes konsekvensene av eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass holdt opp mot Parisavtalens temperaturmål?

---

<sup>1</sup> Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/en/report/climate-and-human-rights/>

<sup>2</sup> Tilgjengelig her: [https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/05/ENNHRI-Paper-Climate-Change-and-Human-Rights-in-the-European-Context\\_06.05.2020.pdf](https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/05/ENNHRI-Paper-Climate-Change-and-Human-Rights-in-the-European-Context_06.05.2020.pdf)

<sup>3</sup> IEAs rapport *Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector*, s. 101-102. Se også Welsby, D., Price, J., Pye, S. et al. *Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world*. *Nature* 597, 230–234 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

<sup>4</sup> *Rees v. UK*, no. 9532/81 (EMD), avsnitt 47; *Demir and Baykara v. Turkey*, no. 34503/97 (EMD), avsnitt 85-86; *Oluic v. Croatia*, no. 61260/08 (EMD), avsnitt 29-31; *Brincat and others v. Malta*, no. 60908/11 (EMD), avsnitt 112.

- Vurderer departementet behovet for å endre petroleumsloven med tilhørende forskrifter, utredningsinstruksen og veilederen for miljøutredninger,<sup>5</sup> for å klargjøre hvordan klimavirkningen av forbrenningsutslipp skal kartlegges og vurderes ved åpningsbeslutninger, tildeling av utvinningstillatelser og ved godkjenninger av PUD i lys av Høyesteretts dom?

Vi ønsker med disse spørsmålene å få en bedre forståelse for departementets vurderinger og etablere en nærmere dialog.

Vi stiller oss naturligvis til rådighet hvis dere har spørsmål og tar gjerne et møte om dette.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Jenny Sandvig  
Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1349-miljoutredninger-etter-utrednings/id87742/>