



Energi- og miljøkomiteen  
ved komitésekretær

**Deres referanse:** [Deres ref.]  
**Vår referanse:** 2021/192  
**Dato:** 27.04.2022

## Skriftlig innspill til Dokument 8:236 S (2021-2022)

### 1. Innledning

NIM viser til invitasjon fra Stortingets energi- og miljøkomité til høring om Dokument 8:236 (2021-2022), med frist for skriftlig innspill 27. april 2022.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) skal fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge, blant annet ved rådgivning til norske myndigheter, jf. LOV-2015-05-22-33 § 1 og 3. Dette gjelder for eksempel Grunnloven (Grl.) § 112.

Den 18. mars 2022 sendte NIM en utredning til Olje- og energidepartementet (OED) om oppfølgingen av Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2020 (HR-2020-2472-P). Utredningen vurderte særlig konsekvensene av Høyesteretts premisser i dommen. Høyesteretts la til grunn at staten vil kunne ha «rett og plikt til ikke å godkjenne» søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) dersom «omsynet til klima og miljø elles» tilsier det, jf. Grl. § 112.<sup>1</sup> Høyesterett la også til grunn at klimavirkningen av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum «vil bli konsekvensutgreidde ved ein eventuell søknad om PUD».<sup>2</sup>

NIMs utredning gjelder myndighetenes plikter etter Grunnloven så langt de rekker. Utredningen gjelder ikke domstolens terskel for å tilsidesette vedtak eller ugyldighet. Klima- og miljødepartementet har kommentert noen spørsmål om ugyldighet ved brudd på konsekvensutredningsregler, som NIM også kan komme nærmere tilbake til om ønskelig.<sup>3</sup>

Formålet med dette innspillet er å oppsummere utredningen og redegjøre for senere utvikling etter 18. mars 2022. Utredningen med sammendrag er tilgjengelig på nett.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> HR-2020-2472-P avsn. 222.

<sup>2</sup> HR-2020-2472-P avsn. 241

<sup>3</sup> Klima- og miljødepartementet, svarbrev fra norske myndigheter til ESA av 15.02.2022 s. 15, tilgjengelig [her](#).

<sup>4</sup> NIM, *Grl. § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, 18.03.2022, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2022/utredning-om-Grl.-%c2%a7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforekomster/>.

## 2. Krav til konsekvensutredning av klimavirkninger fra eksportert norsk olje og gass på PUD-stadiet

### 2.1. Rettslige krav

En enstemmig Høyesterett i plenum forutsatte 22. desember 2022 at forbrenningsutslipp fra eksportert norsk olje og gass konsekvensutredes etter petroleumsloven § 4-2 jf. forskriften § 22 a, jf. Grl. § 112 annet ledd, før en eventuell godkjenning av PUD.<sup>5</sup>

En plikt til å utrede eksporterte forbrenningsutslipp på PUD-stadiet følger etter NIMs syn dessuten på selvstendig grunnlag av EUs prosjektdirektiv, som petroleumsloven og -forskriften gjennomfører.<sup>6</sup> EFTAs overvåkingsorgan (ESA) tok 4. november 2021 kontakt med norske myndigheter for å undersøke den rettslige og faktiske gjennomføringen av EUs prosjektdirektiv og plandirektivet i norsk rett.<sup>7</sup>

NIM nevner også at det etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8 kan følge en plikt til å utrede forbrenningsutslipp. Dette er et spørsmål for Den europeiske menneskerettsdomstolen i klagesaken over HR-2020-2472-P.<sup>8</sup>

### 2.2. Faktisk gjennomføring

#### 2.2.1. PUD-godkjenninger før 22. desember 2020

Globale klimavirkninger av forbrenningsutslipp ble ikke utredet før 22. desember 2020, da Høyesterett i plenum konkluderte med at dette var et rettslig krav.<sup>9</sup> I utgangspunktet vil det derfor foreligge saksbehandlingsfeil ved PUD-godkjenninger før 22. desember 2020. Denne problemstillingen ble påpekt i juridisk litteratur allerede i april 2021.<sup>10</sup> NIM kan komme nærmere tilbake til denne problemstillingen hvis ønskelig.

#### 2.2.2. PUD-godkjenninger mellom 22. desember 2020 og 02. februar 2022

NIM har etterspurt informasjon fra departementet om hvor mange PUD-godkjenninger som er gitt mellom 22. desember 2020 og 02. februar 2022, men dette er foreløpig ikke besvart. Olje- og energiministeren har 21. april 2022 uttalt til Stortinget at vurderinger

---

<sup>5</sup> Mer om dette i NIM, *Grl. § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 26 ff. Se også Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P» i *Lov og Rett*, 2021/3 s. 161, 168, 177, 178 og Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet» i *Lov og Rett*, 2021/3 s. 154–55.

<sup>6</sup> Se utredningen av dette i NIM, *Grl. § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 28 ff.

<sup>7</sup> Klima- og miljødepartementet, ESA klagesak om KU-bestemmelsene, saksnummer 2014/2629. Se særlig svarbrev fra norske myndigheter til ESA av 15.02.2022, tilgjengelig [her](#).

<sup>8</sup> *Greenpeace Nordic and others v. Norway* (34068/21), tilgjengelig [her](#), spørsmål 3.d).

<sup>9</sup> Slik bekreftet av olje- og energiministeren, se Skriftlig spørsmål fra Lars Haltbrekken (SV) til olje- og energiministeren, Dokument nr. 15:1809 (2021-2022), «Departementet har ikke gjort tilsvarende vurderinger ved behandling av plan for utbygging og drift før Kristin Sør-prosjektet», tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=88985>.

<sup>10</sup> Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P» i *Lov og Rett*, 2021/3 s. 178.

av forbrenningsutslipp og globale klimavirkninger ikke ble gjort på det tidspunktet for eksempel Breidablikk ble godkjent 29. juni 2021.<sup>11</sup> Etter NIMs syn vil PUD-godkjenninger gitt etter Høyesteretts dom uten forutgående konsekvensutredning av forbrenningsutslipp, være i strid med Grl. § 112 annet ledd og EUs prosjektdirektiv.

### 2.2.3. PUD-godkjenninger etter 02. februar 2022

Olje- og energiministeren har den 06. april 2022 og 21. april 2022 uttalt at vurderinger av forbrenningsutslipp «fremgår av departementets beslutningsgrunnlag for» to PUD-godkjenninger gitt henholdsvis 02. februar 2022 (Kristin Sør) og 10. februar 2022 (Kobra East Gekko). NIM har bedt om innsyn i dette beslutningsgrunnlaget.<sup>12</sup>

I energimeldingen av 08. april 2022 uttalte departementet følgende:

*Departementet vil følge opp [klimadommen] gjennom å foreta en vurdering av klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp ved behandlingen av alle nye utbyggingsplaner (PUD). Omfanget av vurderingen vil tilpasses størrelsen på ressursene i den enkelte utbygging. Departementet vil synliggjøre vurderingene ved vedtak knyttet til søknader fra rettighetshavergrupper om godkjenning av plan for utbygging og drift.<sup>13</sup> (vår utheving)*

Vi har ikke nærmere informasjon om hvordan saksbehandlingen konkret vil innrettes. Selv om det er bra at departementet nå vil vurdere klimavirkninger av forbrenningsutslipp, forutsetter reglene om konsekvensutredninger mer enn interne vurderinger som først offentliggjøres når et vedtak fattes. NIM kan vanskelig se at det skisserte saksbehandlingssystemet ivaretar kravet om konsekvensutredning og begrunnelsen for det.

Høyesterett har understreket at Grl. § 112 andre ledd skal sikre at myndigheter som gjør naturinngrep i tilstrekkelig grad har utredet hvilke konsekvenser de vil føre til, og at borgerne har krav på kunnskap for å kunne ivareta sin rett til et levelig miljø, blant annet gjennom høringer.<sup>14</sup> Tilsvarende følger det av EUs prosjektdirektiv artikkel 6 nr. 4, der det heter at det offentlige skal «be entitled to express comments and opinions *when all options are open to the competent authority or authorities before the decision on the request for development consent is taken.*» (vår utheving)

Dette illustrerer at formålene bak konsekvensutredninger grovt sett er to:

---

<sup>11</sup> Skriftlig spørsmål fra Lars Haltbrekken (SV) til olje- og energiministeren, Dokument nr. 15:1809 (2021-2022), tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=88985>.

<sup>12</sup> Innsynsbegjæringen er per 26.04.2022 til behandling i departementet.

<sup>13</sup> Olje- og energidepartementet, *Tilleggs melding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*, 08.04.2022 s. 72.

<sup>14</sup> HR-2020-2472-P avsn. 182-83. I forarbeidene til Grunnlovens miljøparagraf uttalte Stortinget at «Informasjonsretten er dessuten en forutsetning for reell borgermedvirkning i beslutningsprosessen», se Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6.

1. Utredningen skal sikre at alle beslutningstakerne – ikke bare regjering og forvaltning, men også Stortinget – har et *best mulig og utfyllende kunnskapsgrunnlag* for å være i stand til å balansere motstridende interesser og fatte beslutninger som får store innvirkninger på miljøet.
2. Utredningen skal sikre at borgerne og interesseorganisasjoner skal få mulighet til å delta i en *åpen prosess som tilrettelegger for bred medvirkning* før en beslutning treffes.<sup>15</sup>

For å ivareta kravet til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp etter petroleumsloven § 4-2 lest i lys av Grl. § 112 annet ledd, og EUs prosjektdirektiv, vil PUD-godkjenninger måtte bygge på forutgående *konsekvensutredning* som sendes på *høring før en beslutning tas*. Interne vurderinger av sentral informasjon som synliggjøres først når beslutningen er tatt, gir verken Stortinget eller borgerne mulighet til å vurdere beslutningsrelevant informasjon som kan påvirke utfallet av prosessen.

### 2.3. Konklusjoner

For å sikre at de rettslige kravene etter Grl. § 112 og EUs prosjektdirektiv gjennomføres, er NIMs syn at PUD-godkjenninger som er gitt uten forutgående konsekvensutredning av forbrenningsutslipp må trekkes tilbake og behandles på nytt. For å sikre at selskapene avkreves konsekvensutredninger som samsvarer med de krav petroleumsloven § 4-2 i lys av Grl. § 112 annet ledd, samt EUs prosjektdirektiv stiller, bør kravene integreres i krav til saksbehandlingen i enkeltsaker. En måte å gjøre på dette er å oppdatere PUD-veilederen slik at den reflekterer at de globale klimavirkningene av forbrenningsutslipp fra eksportert norsk olje og gass må *konsekvensutredes* ved hvert enkelt prosjekt opp mot det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5°C målet og *sendes på høring før en beslutning tas*. I påvente av disse avklaringer, anbefaler NIM at ytterligere PUD-godkjenninger stilles i bero.

## 3. Statens «rett og plikt» til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø

På petroleumsområdet uttalte Høyesterett at staten kunne ha «rett og plikt til ikke å godkjenne» PUD dersom «omsynet til klima og miljø elles» tilsier det.<sup>16</sup> Høyesterett har ikke nærmere avklart nårplikten inntreffer.

NIM tok høsten 2021 kontakt med OED for «å høre hvordan departementet forstår en slik forpliktelse og på hvilket stadium i saksbehandlingen slike vurderinger gjøres.»<sup>17</sup> I etterkant av et møte med OED 27. oktober 2021, sendte NIM den 18. mars 2022 en

---

<sup>15</sup> Slik beskrevet i Fredrik Holth og Nikolai K. Winge (red.), *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Universitetsforlaget, 2014 s. 23, Juridika (kopiert 22. april 2022).

<sup>16</sup> HR-2020-2472-P avsn. 222 og 223.

<sup>17</sup> NIMs brev til OED av 01.10.2021, *Dialog om menneskerettslige vurderinger i forbindelse med tiltak som kan føre til klimagassutslipp*, s. 2, tilgjengelig her <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/01/Brev-til-OED-fra-NIM-dialog-om-menneskerettslige-vurderinger-i-forbindelse-med-tiltak-som-kan-fore-til-klimagassutslipp.pdf>.

utredning som redegjorde for NIMs syn på i) når denne rettslige plikten inntreffer, og ii) hvordan den skal operasjonaliseres ved behandlingen av enkeltstående PUD-søknader. Basert på en konstitusjonell tolkning konkluderte NIM med at plikten til å nekte PUD etter Grl. § 112 inntreffer der de territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp som en godkjenning vil gi opphav til, ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Basert på oppdaterte vitenskapelige kilder, uttalte NIM at det er nærliggende at en slik plikt til å nekte PUD har inntrådt.<sup>18</sup> Den rettslige terskelen innebærer derfor etter NIMs syn at PUD bør nektes, med mindre departementet etter føre var-prinsippet konkret kan påvise at en PUD i det enkelte tilfellet likevel er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C.

I etterkant av utredningen har FNs klimapanel klimarapport av 04. april 2022 gitt et ytterligere kunnskapsgrunnlag. Ifølge FNs klimapanel overstiger *eksisterende* fossil infrastruktur, med estimerte fremtidige utslipp på 660 gigatonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5°C-målet (510 gigatonn).<sup>19</sup> *Eksisterende og planlagt* fossil infrastruktur vil medføre fremtidige utslipp på 850 gigatonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, målt mot et gjenværende karbonbudsjettet for 2°C på 890 gigatonn.<sup>20</sup> FNs klimapanel uttalte derfor at begge temperaturmålene i Parisavtalen «could move beyond reach», med mindre «there are dedicated efforts to early decommissioning, and reduced utilization of existing fossil fuel infrastructures, cancellation of plans for new fossil fuel infrastructures, or compensation efforts by removing some of the CO<sub>2</sub> emissions from the atmosphere».<sup>21</sup>

NIMs syn er at Grl. § 112 forplikter staten til å foreta slike konsekvensvurderinger som er nødvendige for at Storting, regjering, forvaltningen og borgere kan ta stilling til om plikten til å nekte PUD har inntrådt. Dette gjøres ved at informasjon om klimavirkningen av forbrenningsutslipp fra en PUD-tillatelse utredes i en faglig og etterprøvbar konsekvensutredning, som sendes på høring før en PUD-tillatelse gis.

NIM anbefalte også departementet å stille behandlingen av ytterligere PUD-søknader i bero for å avklare når myndighetene mener plikten til å nekte PUD etter Grl. § 112 inntreffer.

---

<sup>18</sup> Se FNs klimapanel, *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, 2018 s. 14, Welsby m.fl. "UK oil and gas policy in a 1.5 °C world" i *UCL Energy Institute*, Dec. 2021 s. 1, Welsby et al., "Unextractable fossil fuels in a 1.5 C world" i *Nature* 597, 230-234 (2021), FNs miljøprogram m.fl., *The Production Gap Report 2021*, 2021 s. 4, 13, 15 og 23, IEA, *World Energy Outlook 2021*, 2021 s. 112, DNV, *Pathway to net zero: Energy Transition Outlook 2021*, 2021. s. 20, 21 og 31.

<sup>19</sup> FNs klimapanel, *AR6 WGIII Technical Summary*, 2022, s. 26, tilgjengelig [her](#).

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> FNs klimapanel, *AR6 WGIII Chapter 2*, 2022 s. 72, tilgjengelig [her](#).

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Jenny Sandvig

Fagdirektør

Hannah Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

### Vedlegg: Tidslinje til punkt 2 om konsekvensutredninger

