



Olje- og energidepartementet
postmottak@oed.dep.no

Kopi til Klima- og miljødepartementet
postmottak@kld.dep.no

Deres referanse:

Vår referanse: 2021/192

Dato: 17.03.2023

Publikasjonsnr.: NIM-B-2023-006

Oppfølging av tidligere dialog om menneskerettslige vurderinger av tiltak som kan føre til klimagassutslipp

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til tidligere kontakt med Olje- og energidepartementet (OED) om menneskerettslige vurderinger av tiltak som kan føre til klimagassutslipp. NIMs hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge, i tråd med Grunnloven og andre menneskerettslige forpliktelser.¹

I brev til OED 1. oktober 2021 stilte vi noen spørsmål om oppfølgingen av Klimadommen, som departementet ønsket å besvare i et møte avholdt 27. oktober 2021. I etterkant av møtet utarbeidet NIM en utredning om Grunnloven (Grl.) § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD), hvor vi gjorde rede for NIMs syn på disse spørsmålene i tråd med vårt rådgivningsmandat.² I lys av etterfølgende utvikling, ønsker NIM både å følge opp våre opprinnelige spørsmål til departementet og be om enkelte ytterligere avklaringer av de temaene som gjennomgås i det følgende.

I lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, presiserer vi at våre vurderinger og spørsmål retter seg mot tillatelser til ny olje- og gassproduksjon, der erfaring tilsier at det vil gå ca. 2-10 år fra en PUD godkjennes til produksjonen starter.

2. Om justeringene i saksbehandlingen av 1. juli 2022

2.1. Innledning

1. juli 2022 varslet OED på sine nettsider en justering av saksbehandlingen ved søknad om godkjenning av PUD.³ Det er et skritt i riktig retning at departementet nå vurderer

¹ LOV-2015-05-22-33 §§ 1 og 3. Norge har stilt seg bak en resolusjon i FNs menneskerettighetsråd som oppfordrer nasjonale institusjoner til å arbeide mer med klimaendringer og menneskerettigheter, se A/HRC/51/L.16/Rev.1 5.10.2022. Norge har også stemt for en FN-resolusjon om retten til et levelig miljø som beskrev klimaendringer som en av de mest alvorlige og presserende truslene for nåværende og fremtidige generasjoners menneskerettigheter, se UN res. A/76/L.75, 26.7.2022.

² Sendt fra NIM til OED 10. og 18. mars 2022, og 12. oktober 2022.

³ OED, [Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum](#), 1.7.2022.

klimavirkninger av forbrenningsutslipp. NIM mener imidlertid at justeringene neppe er tilstrekkelige for å oppfylle rettslige krav.

Høyesterett har i Klimadommen understreket at Grl. § 112 andre ledd skal sikre at myndigheter som gjør naturinngrep, utreder hvilke konsekvenser de vil føre til. Ifølge Høyesterett setter bestemmelsen «kvalitetskrav til sakshandsaminga, der «[d]i større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane.»⁴ Petroleumsvirksomhet har «stor innverknad på samfunnet», og Høyesterett har avklart at saksbehandlingen derfor må være grundig (avsn. 184). For petroleumsvirksomheten har myndighetene valgt å regulere «grunnlovskrava knytte til sakshandsaminga gjennom petroleumslova og petroleumsforskrifta», og disse reglene skal tolkes i lys av Grl. § 112 (avsn. 184).

2.2. Om grunnlaget for unnlatt høring av konsekvensutredninger

Et hovedformål bak konsekvensutredningsregelverket er at utredningen skal sikre at borgerne og andre får mulighet til å delta i en åpen prosess som tilrettelegger for bred medvirkning *før en beslutning treffes*. Departementet skriver at det vil «synliggjøre vurderingene av forbrenningsutslipp ved fremtidige vedtak knyttet til søknad om godkjenning av plan for utbygging og drift». Informasjonen om forbrenningsutslipp vil altså først komme frem i vedtaket, når beslutningen allerede er tatt av departementet.

Etter NIMs vurdering er dette neppe tilstrekkelig. For det første har Høyesterett understreket at borgerne etter Grl. § 112 andre ledd har krav på kunnskap for å kunne ivareta sin rett til et levelig miljø, blant annet gjennom høringer. Etter Høyesteretts dom må petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften § 22a første ledd, tolket i lys av Grl. § 112, forstås slik at de *forplikter* til en *konsekvensutredning* av klimavirkninger fra eksportert norsk olje og gass på PUD-stadiet.⁵ Det følger da av petroleumsforskriften § 22a fjerde ledd at rettighetshaver skal sende konsekvensutredningen – med informasjonen som kreves etter første ledd – «til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner», der høringsfristen ikke bør være kortere enn seks uker.

For det andre følger krav til høring før en beslutning tas eksplisitt av EUs prosjektdirektiv artikkel 6 nr. 4.⁶ Etter Århuskonvensjonen artikkel 6 og 8, samt miljøinformasjonsloven § 20, skal også innspillsmuligheten i miljøsaker komme på et tidlig tidspunkt, når alle alternativer er åpne, slik at man har reell mulighet til å bruke informasjonen som kommer frem i konsekvensutredningen til å påvirke beslutningene som tas.

⁴ HR-2020-2472-P avsn. 183.

⁵ HR-2020-2472-P avsn. 218; NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 26 ff.

⁶ “The public concerned shall be given early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) and shall, for that purpose, *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)

OEDs praksisendring synes derimot å bygge på et premiss om at *høring* av konsekvensutredningene av forbrenningsutslipp før vedtak fattes, ikke er påkrevet.

NIM vil gjerne vite hvilket rettslig grunnlag som ligger til grunn for en slik praksis.

2.3. Om grunnlaget for å ikke utrede om forbrenningsutslippene er forenelige med klimamål

Et annet hovedformål med konsekvensutredninger er å sikre at beslutningstakerne har et best mulig kunnskapsgrunnlag for å balansere motstridende hensyn og vurdere om de skal tillate inngrep som får store innvirkninger på miljøet. Slik NIM forstår nåværende saksbehandling, konsekvensutredes det ikke om forbrenningsutslippene er forenelige med de klimamålene Norge har forpliktet seg til nasjonalt, med EU og i Parisavtalen.⁷

Etter NIMs syn følger en plikt til konsekvensutredning av om det er plass til forbrenningsutslippene innenfor Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål av de generelle utredningskravene etter petroleumsforskriften § 22a første ledd og petroleumsloven § 4-2 lest i lys av Grl. § 112 annet ledd. Dette la Høyesteretts mindretall la til grunn når det gjaldt tilsvarende regler på planstadiet.⁸ Videre følger en slik plikt også etter NIMs vurdering av EUs prosjektdirektiv.⁹

NIM etterspør derfor det rettslige grunnlaget for at det ikke utredes om det er plass til forbrenningsutslippene innenfor Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål, blant annet i klimaloven og 1,5°C og 2°C-målene i Parisavtalen.¹⁰

2.4. Om relevansen og etterprøvbarehet av nettovurderinger

Departementet har varslet at de «gjør beregninger av *brutto* forbrenningsutslipp (maksimale utslipp), og hvis ressursene i PUD er større enn 30 mill. standard kubikkmeter (Sm3) oljeekvivalenter (o.e.), gjøres det også anslag på mulige *netto* forbrenningsutslipp.» (vår utheving).

⁷ Vår vurdering er basert på OED, [Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum](#), 1.7.2022.

⁸ HR-2020-2472-P avsn. 267 («Konklusjonen er at både etter petroleumsforskriften og plandirektivet skal mulige klimakonsekvenser av forbrenningsutslipp «fastsettes, beskrives og vurderes» i forbindelse med åpningsbeslutningen, jf. artikkel 5 nr. 1. Denne utredningen må redegjøre for miljømålene «på internasjonalt plan, fellesskapsplan eller medlemsstatsplan» som er relevante for planen, jf. vedlegg I bokstav e. Dette omfatter en utredning av planens betydning for Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål»). Flertallet ikke uttalte seg om dette temaet da de uansett mente utredningene kunne utsettes fra planstadiet til PUD-stadiet.

⁹ Prosjektdirektivet artikkel 5.1 b), jfr. annek IV avsn. 5 første ledd bokstav e) og andre ledd («This description should take into account the environmental protection objectives established at Union or Member State level which are relevant to the project.») Etter veilederen til direktivet bør utredningen «take relevant greenhouse gas reduction targets at the national, regional, and local levels into account, where available», se European Commission, *Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU)*, 2017 s. 41. Se også Høyesteretts mindretall i HR-2020-2472-P avsn. 267.

¹⁰ Norge har forpliktet seg til å arbeide lojalt for å oppnå Parisavtalens kollektive målsetning om å begrense oppvarmingen fortrinnsvis til 1,5°C, herunder nå netto nullutslipp innen 2050 eller midten av dette århundret, se artikkel 2.1a) og 4.1.

Det er bra at departementet alltid gjør beregninger av brutto forbrenningsutslipp. NIMs vurdering er som kjent at det er rettslig sett er tvilsomt om nettoeffekt er relevant etter Grunnloven § 112.¹¹

I alle tilfelle vil de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling gjelde i vurderinger av netto forbrenningsutslipp.¹² Ettersom det er betydelig usikkerhet rundt og ulike faglige syn på spørsmålet om nettoeffekt,¹³ er det viktig at informasjon slike nettovurderinger bygger på etterprøvbare premisser og åpent tilgjengelige data over utvinnbare fossilreserver som oppdateres løpende, slik at vurderingen og konklusjoner kan ettergå av borgerne i medhold av informasjonsretten i Grl. § 112 annet ledd og eventuelt undergis domstolskontroll.¹⁴ Vi er usikre på hvordan departementet vil ivareta disse hensynene i den videre saksbehandlingen. Det ville være ønskelig med en bedre belysning av det.

NIM er ellers enige i departementets vurdering om at «nettoeffekten av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten er komplisert og omstridt, siden den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass».¹⁵ Det er derfor sentralt at det fremgår av PUD-veilederen at i konsekvensutredninger skal det ses hen til prinsippene i naturmangfoldloven, herunder føre-var prinsippet, som etter NIMs syn innebærer at usikkerheter om nettoeffekt skal gå i favør av miljøet.¹⁶

¹¹ Slik begrunnet og forklart i NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 16–19.

¹² Ref. Rt-1982-241 (Alta) på s. 266; Eckhoff, Smith: *Forvaltningsrett*, 11. utg. (2018) s. 412.

¹³ Rystad Energy, *Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel*, 15.2.2023; SSB, *Faglig innspill fra Statistisk sentralbyrå til rapporten Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel fra Rystad Energy for Olje- og energidepartementet*, 1.3.2023 og Vista Analyse, *Norsk olje, globale utslipp Netto forbrenningsutslipp av økt norsk petroleumsproduksjon*, Rapport 2023/04 14.3.2023.

¹⁴ Ved domstolsprøving og full bevisførsel har flere domstoler ansett et argument om markedssubstitusjon (nettovurderinger) som for svakt eller for generelt begrunnet, mens andre har lagt til grunn at det faktisk sett er uholdbart, se henvisninger til en rekke rettsavgjørelser i NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 20-21. I etterkant har også en domstol i Australia i stor grad sett bort ifra en rapport om nettoutslipp for kullutvinning bestilt fra Wood Mackenzie av selskapet Waratah Coal, blant annet forbi den var bestilt av en privat aktør med en interesse i utfallet og vurderingene var basert på privat data som ikke var offentlig tilgjengelig, se *Waratah Coal Pty Ltd v. Youth Verdict et al.* (No 6) [2022] QLC 21, 25.11.2022 avsn. 821-824, 851, 879, 1021.

¹⁵ OED, [Vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum](#), 1.7.2022. Rystad Energy sin rapport på s. 1 uttaler at deres resultater i utredningen om nettoutslipp «reflekterer betydelig usikkerhet og en forenkling av komplekse markeder, systemer og mekanismer. Det er naturlig å ta høyde for dette i bruk av resultatene».

¹⁶ Føre-var prinsippet er bl.a. inntatt i naturmangfoldloven § 9. Etter departementets PUD-veileder av 12.09.2022 s. 8–9 skal prinsippene i naturmangfoldloven ses hen til ved konsekvensutredninger på PUD-stadiet, jfr. også naturmangfoldloven § 2 første og tredje ledd.

3. Om når statens «rett og plikt» til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø inntre

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.¹⁷ Høyesterett har ikke nærmere avklart når plikten inntre.

Utredningen NIM sendte til OED om dette spørsmålet dreide seg om statens plikter etter Grl. § 112 så langt de rekker, og ikke domstolens terskel for å tilsidesette et vedtak.¹⁸ OED vil være kjent med NIMs vurderinger om når plikten inntre.

I etterkant av utredningen ble sendt, har ytterligere vitenskapelige kilder som belyser dette spørsmålet kommet til.

- En ny studie anslår at en global oppvarming over 1,5°C kan utløse en rekke vippepunkter, for eksempel kollaps av isdekkene på Grønland og Vest-Antarktis, samt brå og utstrakt tining av den boreale permafrosten.¹⁹
- En metastudie som gjennomgår rapporter fra Det internasjonale energibyrået, FNs klimapanel og andre relevante aktører konkluderer med at det er bred konsensus blant alle publiserte studier om at nye olje- og gassprosjekter er uforenelige med å begrense oppvarmingen til 1,5°C.²⁰
- FNs klimapanel uttalte at *eksisterende fossil infrastruktur* overstiger det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5°C, mens *eksisterende og planlagt fossil infrastruktur* tilnærmet uttømmer det gjenværende karbonbudsjett for 2°C.²¹ I følge FNs klimapanel kan begge temperaturmålene i Parisavtalen «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 CO₂ emissions from the atmosphere».²²

OED har ikke ovenfor NIM eller offentlig tilkjennegett noe syn på når plikten til å nekte PUD inntre. Etter vårt syn vil det å ta stilling til hvor terskelen for å nekte PUD av hensyn til klima går, innebære en risiko for å godkjenne inngrep som senere viser

¹⁷ HR-2020-2472-P avsn. 222 og 223.

¹⁸ Som kjent har Høyesterett avklart at «For at domstolene skal kunne setje til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd», se HR-2020-2472-P avsn. 142.

¹⁹ McKay et al., «Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points», *Science* 377, no. 6611 (2022); Wunderling et al., «Interacting tipping elements increase risk of climate domino effects under global warming», *Earth Syst. Dynam.* 12, no. 2 (2021).

²⁰ International Institute for Sustainable Development, *Navigating Energy Transitions: Mapping the road to 1.5°C*, Oktober 2022, tilgjengelig her: <https://www.iisd.org/system/files/2022-10/navigating-energy-transitions-mapping-road-to-1.5.pdf>

²¹ FNs klimapanel, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Technical Summary, 2022, s. 68.

²² FNs klimapanel, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, kapittel 2, s. 267.

seg å være grunnlovsstridige og uforenelige med Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål.

NIM oppfordrer derfor departementet til å avklare når de mener plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø inntreffer.

4. Oppsummering

Samlet sett er det etter NIMs vurdering en rettslig risiko ved å fortsette nåværende saksbehandling uten å ta stilling til de spørsmålene vi her har stilt. Dette har vi også redegjort for i mer detalj tidligere.²³ Vi oppfordrer derfor departementet til å ta våre spørsmål og vurderinger i betraktning.

Vi ser frem til departementets tilbakemelding på våre spørsmål og innspill, og til videre dialog.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele M. Mestad
Direktør

Hannah C. Brænden
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

²³ NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster* s. 33-34; NIM, *Skriftlig innspill til Dokument 8:236 S (2021-2022)*, 27.4.2022 s. 4-5.