

Energidepartementet  
[postmottak@ed.dep.no](mailto:postmottak@ed.dep.no)

**Deres referanse:** 24/1159 og 24/1160  
**Vår referanse:** 2024/91  
**Dato:** 7.6.2024  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2024-023

## HØRINGSUTTALELSE

# Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp

## 1. Innledning

NIM viser til Energidepartementets forslag av 2. mai 2024 om endring i veileder til PUD/PAD, og om faglig utredning av forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.

NIM viser i forlengelsen til brev til Energidepartementet fra 1. oktober 2021, der NIM bl.a. spurte om departementet vurderte å endre veiledere i lys av HR-2020-2472-P,<sup>1</sup> samt etterfølgende korrespondanse om dialog om menneskerettslige vurderinger i forbindelse med tiltak som kan føre til klimagassutslipp.

Som departementet kjenner til, har NIM gjennom denne dialogen med departementet over tid ment forbrenningsutslipp må *konsekvensutredes* og *sendes på høring* for å oppfylle rettslige krav etter (i) petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften § 22a første ledd, tolket i lys av Grunnloven (GrL.) § 112, og (ii) EUs prosjektdirektiv. Vi er derfor positive til at departementet nå legger opp til dette.

NIM har registrert at staten anket Oslo tingretts dom av 18. januar 2024, der tingretten kom til at vedtak å godkjenne tre PUD var ugyldige på grunn av mangelfull konsekvensutredning av forbrenningsutslipp. Uavhengig av utfallet av anken, mener NIM det er viktig og riktig at departementet nå uansett vil sikre konsekvensutredning av forbrenningsutslipp. Det vil bidra til et bedre opplyst beslutningsgrunnlag, samt fremme borgernes rett til miljøinformasjon og medvirkning gjennom høringer i viktige beslutningsprosesser, i tråd med demokratiske prinsipper om borgernes medbestemmelse og GrL. § 112 andre ledd.

I det følgende vil NIM kommentere på de foreslåtte endringene.

---

<sup>1</sup> <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>

## 2. Forslag til endringer i veileder til PUD/PAD

### 2.1 Innledning

Departementet foreslår følgende ordlyd i veilederens punkt 4.7 og 5.8:

Globale forbrenningsutslipp av olje og gass utvunnet fra en utbygging samt eventuelle effekter av slike forbrenningsutslipp på miljøet i Norge, bør beskrives.

Departementet begrunner ikke dette i høringsbrevet eller høringsnotatet. I nyhetssaken fremgår det at bakgrunnen for endringen er GrL § 112, HR-2020-2472-P og dom fra Oslo tingrett 18. januar 2024 (TOSL-2023-99330, anket).<sup>2</sup> NIM vil i det følgende kommentere på den foreslåtte ordlyden.

### 2.2 «Bør» beskrives

Forbrenningsutslipp *skal* konsekvensutredes og sendes på høring etter petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften § 22a første ledd, tolket i lys av GrL § 112, og EUs prosjektdirektiv. Av hensyn til en klar og forutberegnelig lovtekst, mener derfor NIM at det ikke kan stå «bør» i veilederen, fordi det kan bidra til et inntrykk av at en slik konsekvensutredning kan unnlates.

Skulle departementet mene at det er tilfeller hvor slik utredning kan unnlates, bør det etter NIMs syn presiseres hva som i så fall er det rettslige grunnlaget for det og i hvilke tilfeller det gjelder.

### 2.3 «Fra en utbygging»

Det som må utredes er forbrenningsutslipp som uunngåelig vil følge av *salg* av olje og gass, og ikke utslippene som følger i tilknytning til selve utbyggingen av oljeplattformen. Dette bør komme enda tydeligere frem i ordlyden. NIM foreslår dermed at ordlyden «fra en utbygging» kan presiseres til å være «som vil følge en utbygging».

### 2.4 «Globale forbrenningsutslipp» - brutto og/eller netto?

Ordlyden i veilederen presiserer ikke om det er *brutto* («utslippseffekten når en gitt mengde olje og gass forbrennes») eller *netto* (utslippseffekt hensyntatt «markedeffekter som oppstår ved introduksjon av nye olje- og gassressurser») forbrenningsutslipp som skal konsekvensutredes.

Som tidligere redegjort for, er NIMs vurdering at det er rettslig sett tvilsomt om nettoeffekt er relevant etter GrL § 112.<sup>3</sup> Hovedgrunnen er kort sagt at det ikke

---

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justerer-saksbehandlingsprosessen-knyttet-til-forbrenningsutslipp/id3037200/>

<sup>3</sup> Begrunnet og forklart i NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, s. 16–19.

automatisk blir akseptabelt at norske myndigheter godkjenner en negativ klimapåvirkning og tilhørende skade på mennesker fordi en hypotetisk og alternativ utbygging *kanskje* kan skape den samme (eller noe mindre) klimapåvirkning og tilhørende skade. En slik hypotetisk og alternativ vurdering er også uforutsigbar for selskaper, myndighetene og borgerne, fordi premissene i antakelsene om markedet endrer seg i tråd løpende med utvikling av klimapolitikken o.l. Dette illustreres også ved at nettoeffekt er et faglig, omstridt spørsmål (se punkt 3.3). Etter NIMs syn er det derfor brutto forbrenningsutslipp som bør utredes.

## 2.5 «Eventuelle effekter»

Videre tar ordlyden forbehold om at «samt eventuelle effekter» av slike forbrenningsutslipp på miljøet i Norge skal utredes.

NIM er usikker på om forbeholdet om «eventuelle» effekter knytter seg til en vurdering av hvorvidt det faktisk blir konsekvenser i Norge. Dette er i så fall lite sannsynlig. Norge er også sårbar for klimaendringene. Høyesterett har understreket at det ikke er «tvilsamt at fylgjene av klimaendringar i Noreg vil kunne føre til tap av menneskeliv, til dømes ved flaum eller jordras». <sup>4</sup> Riksrevisjonen har kommet med alvorlig kritikk til myndighetene fordi de ikke har god nok oversikt over hvor det kan bli mer flom og skred i årene fremover. <sup>5</sup> Klima-, natur- og miljøendringer er en av de største truslene mot folkehelsen i Norge, ifølge Folkehelseinstituttet. <sup>6</sup>

Om forbeholdet om «eventuelle» effekter knytter seg til mengden utslipp og spørsmål om årsakssammenheng, bør utgangspunktet etter NIMs syn være en naturvitenskapelig tilnærming. I følge FNs klimapanel bidrar hvert tonn CO<sub>2</sub> til klimaendringene, og med hver økning i global oppvarming, blir ekstremværhendelser mer sannsynlig. <sup>7</sup> Dette betyr at hvert tonn bidrar til å forverre klimaendringene, og at dette kan tallfestes. Disse utslippene sannsynliggjør ekstremværhendelser og klimaendringer til skade for miljøet og innbyggere i Norge. Høyesterett mener tilsvarende at «Sjølv om me ikkje har tal på i kva grad utslepp etter forbrenning i utlandet fører til skadeverknader i Noreg, er det ikkje tvilsamt at globale utslepp også vil ramme Noreg». <sup>8</sup> Tilsvarende mener Den europeiske

---

<sup>4</sup> HR-2020-2472-P avsn. 167. Se også Energidepartementet, *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, Meld. St. 27 (2023-2024) s. 17 («Naturfarar kan true grunnleggande verdiar og funksjonar og setje liv og helse i fare. Klimaet i dag er allereie utfordrande, og klimaendringar framover vil gi ytterlegare utfordringar»).

<sup>5</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur/>

<sup>6</sup> <https://www.fhi.no/he/folkehelse/rapporten/miljo/klima-og-helse/?term=>

<sup>7</sup> IPCC, AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Summary for Policymakers (SPM), 2021, para. B.2.2, pp. 19–24, 35, 41; IPCC, AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis: Full report, 2021, para. 11.3.5.

<sup>8</sup> HR-2020-2472-P avsn. 155.

menneskerettsdomstolen (EMD) at forbrenning av fossilt brennstoff uunngåelig fører til klimaskade:

Thirdly, the problem of climate change is of a truly existential nature for humankind, in a way that sets it apart from other cause-and-effect situations. *More fossil fuels being extracted or burnt anywhere in the world, beyond what can be offset by natural carbon sinks (net zero), will inevitably lead to higher GHG concentrations in the atmosphere and therefore to worsening the effects of climate change globally.*<sup>9</sup> (vår utheving)

Det er imidlertid ikke alltid mulig å si med absolutt sikkerhet hvilke effekter det rent faktisk vil bli for miljøet og mennesker i Norge og globalt. FNs klimapanel beskriver sannsynlige effekter med ulik grad av sikkerhet etter etablerte kriterier.<sup>10</sup> Tilsvarende kan gjøres for forbrenningsutslipp der man beskriver hvert funn med en vurdering av hvor sikkert funnet er.

## **2.6 «På miljøet i Norge»**

Videre er det kun eventuelle effekter «på miljøet i Norge» som skal utredes. NIM stiller spørsmål ved om dette er en for snever tilnærming.

### **2.6.1 Hvilke faktorer må beskrives etter konsekvensutredningsforskriften?**

Den nåværende petroleumsforskriften er fra 1997, og kapittelet om konsekvensutredninger for PUD er ikke endret siden. Samtidig ble EUs nye prosjektdirektiv vedtatt i 2011 og deretter endret i 2014, blant annet for å bedre hensynta klima.<sup>11</sup> Dette førte til at konsekvensutredningsforskriften etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften) ble endret i 2017.<sup>12</sup> For å oppfylle EU-rettslige krav,

---

<sup>9</sup> Duarte m.fl. mot Portugal og Norge m.fl. [GC] (dec.) (39371/20) § 194.

<sup>10</sup> Se f.eks. IPCC, AR6 SYR, SPM fotnote 4: «Each finding is grounded in an evaluation of underlying evidence and agreement. The IPCC calibrated language uses five qualifiers to express a level of confidence: very low, low, medium, high and very high, and typeset in italics, for example, medium confidence. The following terms are used to indicate the assessed likelihood of an outcome or a result: virtually certain 99–100% probability, very likely 90–100%, likely 66–100%, more likely than not >50–100%, about as likely as not 33–66%, unlikely 0–33%, very unlikely 0–10%, exceptionally unlikely 0–1%. Additional terms (extremely likely 95–100%; and extremely unlikely 0–5%) are also used when appropriate. Assessed likelihood is typeset in italics, e.g., very likely. This is consistent with AR5 and the other AR6 Reports.»

<sup>11</sup> Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014.

<sup>12</sup> PRE-2017-06-21-854 Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven Kongelig resolusjon. Statsråd Jan Tore Sanner, statsråd Vidar Helgesen. («Gjeldende forskrifter om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven må endres i lys av et revidert EU-direktiv om miljøkonsekvensutredninger (direktiv 2014/52/EU, det såkalte EIA-direktivet). De reviderte EIA-direktivet har til hensikt å klargjøre, oppdatere og også innskjerpe bestemmelsene i EIA-direktivet fra 2011.»).

mener NIM det er grunn til å se hen til de kravene som stilles etter KU-forskriften, særlig innholdsmessige krav etter § 21.

I følge KU-forskriften § 21 første ledd skal konsekvensutredningen «identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder [...]»

- «nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål,
- [...] forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy
- [...] samisk natur- og kulturgrunnlag [...]
- transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
- beredskap og ulykkesrisiko
- virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
- befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen
- [...] barn og unges oppvekstvilkår [...]».

KU-forskriften § 21 andre til fjerde ledd lyder:

«Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.

Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes.

Virkninger over landegrensene skal også beskrives.»

NIM mener det er grunn til at de nevnte faktorene også beskrives i konsekvensutredningene av forbrenningsutslipp. Vi går i det følgende inn på de av disse faktorene som etter vårt syn er særlig relevante i denne konteksten.

### **2.6.2 Effekter for mennesker, herunder barn, etterslekten og urfolk**

NIM mener at ikke bare konsekvenser for *miljøet* utredes, slik departementet foreslår, men også konsekvenser for *mennesker*.

For å gjøre myndighetene i stand til å gjøre gode etterfølgende menneskerettslige vurderinger etter GrL § 112, EMK og FN-konvensjoner, er det viktig å se nærmere på sammenhengen mellom den faktiske kunnskapen om de skadelige virkningene forbrenningsutslipp har for mennesker. Dette gjelder både effekter for «befolkningens helse», og «mulige virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred», jfr. KU-forskriften § 21.

I tillegg må effekter for sårbare grupper vurderes. Dette gjelder særlig for *barn og etterslektens* «oppvekst- og levevilkår», og langsiktige effekter av forbrenningsutslippene. Videre bør virkninger for «samisk natur- og kulturgrunnlag» beskrives, ettersom denne gruppen bor i nordlige områder og har en kultur som er ekstra utsatt for klimaendringene, jfr. KU-forskriften § 21.<sup>13</sup>

### **2.6.3 Effekter også utenfor Norge (grenseoverskridende virkninger)**

Departementet foreslår at konsekvenser «i Norge» utredes. NIM mener at departementet bør vurdere å inkludere at effekter også *utenfor Norge* skal utredes.

NIM antar at avgrensingen til Norge stammer fra at Høyesterett uttaler at «Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket».<sup>14</sup> Etter EMK artikkel 1 har EMD også avvist at stater har et ekstraterritorielt ansvar for klimaskade på personer utenfor sitt territorium.<sup>15</sup>

Det er imidlertid ikke endelig avklart hvilket rettslig ansvar Norge har for grenseoverskridende virkninger av klimagassutslipp etter andre FN-konvensjoner. Den internasjonale domstolen i Haag kan, i sin rådgivende uttalelse om klima og menneskerettigheter, komme til å avklare dette etter andre folkerettslige regler Norge også er bundet av, som FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter, FNs konvensjon om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter og FNs barnekonvensjon.<sup>16</sup> I tillegg gjelder det folkerettslige «no harm»-prinsippet som folkerettslig sedvane, og går ut på at en stat må sikre at aktiviteter innenfor deres jurisdiksjon eller kontroll ikke påfører skade på miljøet i andre stater.<sup>17</sup> FNs rammekonvensjon for klimaendringer viser til dette prinsippet i sin fortale.<sup>18</sup> I en rådgivende uttalelse anvendte Havrettstribunalet nylig «no harm»-prinsippet på klimaområdet etter Havrettskonvensjonen, og diskuterer også konsekvensutredninger på klimaområdet.<sup>19</sup> «No harm»-prinsippet er relevant under petroleumsforskriften § 22c og KU-forskriften § 21 fjerde ledd, som viser til at en vesentlig grenseoverskridende miljøvirkninger skal utredes.

Uavhengig av et rettslig ansvar, mener NIM at norske myndigheter *bør* være en ansvarlig aktør som også utreder skader virksomhet de tillater kan ha for personer

---

<sup>13</sup> Se en oppsummering av tilgjengelig vitenskap om hvordan klimaendringene på virker samisk kultur i NIM, *Canary in the Coal Mine – Sámi Rights and Climate Change in Norway*, Februar 2024, NIM-R-2024-001-EN, tilgjengelig her: [https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/02/Report\\_Canary\\_in\\_the\\_Coal\\_Mine.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/02/Report_Canary_in_the_Coal_Mine.pdf)

<sup>14</sup> HR-2020-2472-P avsn. 149.

<sup>15</sup> *Duarte m.fl. mot Portugal og Norge m.fl.* [GC] (dec.) (39371/20) §§184-213.

<sup>16</sup> A/77/L.58, 1.3.2023.

<sup>17</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, dom 20.4.2010 avsn. 101.

<sup>18</sup> UNFCCC, fortalen, avsn. 8.

<sup>19</sup> International Tribunal for the Law of the Sea, *Advisory Opinion on Climate change and International Law*, Case no. 31, 21.5.2024, avsn. 258, 247, 354-356, 358, 361, 365.

eller miljøet i andre land. Norge bør sikre et beslutningsgrunnlag som gir myndighetene mulighet til å også hensynta effekter for barn, mennesker og miljøet også i andre land som vil komme fra nye PUD-er.

#### **2.6.4 Prinsippet om samlet belastning og vippepunkter**

NIM mener forbrenningsutslippene må vurderes i lys av andre PUD-prosjekter og klimaendringene generelt, herunder risikoen for vippepunkter.

Det følger av forarbeidene til Grl. § 110b at bestemmelsen var ment å grunnlovsfeste gjeldende miljørettslige prinsipper som «anerkjent i» og til dels allerede var «nedfelt i norsk rett».<sup>20</sup> Prinsippet om samlet belastning er nedfelt i lov. Forurensingsloven § 6 (2) definerer forurensning som «noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i» første ledd «er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.» Naturmangfoldloven § 10 bestemmer at en påvirkning av et økosystem skal «vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».<sup>21</sup> Høyesterett bekrefter i HR-2020-2472-P (avsn. 148) at «prinsippet om at det skal skje ei samla vurdering» som uttrykt i disse bestemmelsene, er relevant ved tolkningen av Grl. § 112.<sup>22</sup> Prinsippet om samlet belastning tar sikte på å motvirke en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset, men der små inngrep over tid kan føre til at den samlede belastningen på økosystemet blir så stor at det kollapser.<sup>23</sup>

I klimasammenheng er det særlig viktig å utrede risikoen for at forbrenningsutslippene fra PUD-er fører til at globale vippepunkter aktiveres. En ny studie publisert i tidsskriftet *Nature* 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 permafrosten.<sup>24</sup> Denne forskningen påpeker også at risikoen for en selvforsterkende «vippekaskade», der vippepunkter utløses av hverandre. I en stortingsmelding om klimatilpasning fra 2023 uttaler Klima- og miljødepartementet at vippepunkter i klimasystemet kan påvirke Norge.<sup>25</sup>

På denne bakgrunn må det presiseres at samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av eksisterende og antatte globale klimagassutslipp, samt de samlede

---

<sup>20</sup> Innst. nr. 162 (1991-1992) s. 6.

<sup>21</sup> § 10 gjelder så langt den passer for kontinentalsokkelen, jf. nml. § 2 (3).

<sup>22</sup> Høyesterett understreket samtidig at domstolene ved prøving av «eit enkeltstående inngrep [ikkje] kan ta eit generaloppgjør med heile miljø-, klima- eller petroleumpolitikken». Presiseringen gjelder imidlertid rekkevidden av domstolskontrollen med enkeltvedtak, og ikke rekkevidden av forvaltningens plikter til å vurdere miljøpåvirkning i samsvar med prinsippet om samlet belastning etter Grunnloven § 112.

<sup>23</sup> Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) s. 105.

<sup>24</sup> McKay et al., “Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points,” *Science* 377, no. 6611 (2022).

<sup>25</sup> Meld.St.26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn* s. 16.

utslippene fra norsk oljeproduksjon gjennom som stammer fra allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente PUD-er i Norge, også skal vurderes.

## **2.7 Forholdet til klimamål i klimaloven og Parisavtalen**

NIM mener forbrenningsutslippene også må konsekvensutredes opp mot klimamålene Norge har påtatt seg.

For konsekvensutredning av *åpning* av nye områder følger det av *petroleumsforskriften* § 6c at utredningen i nødvendig grad skal redegjøre for forholdet antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet har til relevante miljømål. *KU-forskriften* § 21 første ledd slår også fast at konsekvensutredningen skal beskrive hvordan nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål kan bli påvirket av prosjektet. *EUs prosjektdirektiv* presiserer at konsekvensutredningen skal ta hensyn til «environmental protection objectives established at Union or Member State level which are relevant to the project».<sup>26</sup> I veilederen til direktivet forklarer EU-kommisjonen at konsekvensutredningen bør «take relevant greenhouse gas reduction targets at the national, regional, and local levels into account, where available.»<sup>27</sup> Dette taler for en vurdering av forbrenningsutslippene opp mot relevante klimamål.

De nasjonale konsekvensutredningsreglene skal også tolkes i lys av Grl. § 112. For at konsekvensutredningen skal kunne gi veiledning om beslutningen departementet skal ta om en PUD skal tillates eller ikke, og gi borgerne tilstrekkelig miljøinformasjon slik at de kan ivareta sine rettigheter etter Grl. § 112, må det utredes om forbrenningsutslippene fra en PUD rent faktisk er forenelig med Norges forpliktelser under Parisavtalen og klimaloven. En konsekvensutredning kan ikke gjøres i et vakuum, ettersom klimaendringene stammer fra den kumulative effekten av samlede klimagassutslipp. Etter NIMs syn har borgerne og offentligheten rett til gjennom konsekvensutredningsprosessen og etterfølgende beslutning å få svar på følgende spørsmål: *Vil myndighetene tillate nye olje- og gassprosjekter selv om forbrenningsutslippene de gir opphav til er uforenelig med klimaloven og Parisavtalen?*

I denne sammenheng viser NIM til at selskaper etter PUD-veilederen skal inkludere en «kvalitativ stresstesting mot finansiell klimarisiko ved at utbyggingens balansepris sammenliknes med ulike scenarier for olje- og gassprisbaner som er

---

<sup>26</sup> Prosjektdirektivet artikkel 5.1 b), jfr. annekset IV avsn. 5 første ledd bokstav e) og andre ledd. Se også HR-2020-2472-P avsn. 267.

<sup>27</sup> 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.

forenlige med målene i Parisavtalen, herunder 1,5 gradersmålet.»<sup>28</sup> Ettersom selskapene allerede er forpliktet til å gjøre slike *finansielle* vurderinger av klimarisiko opp mot Parisavtalens mål, er det nærliggende at selskapene gjør en liknende stresstesting av om utslippene i seg selv er forenelig med målene i Parisavtalen, herunder 1,5 gradersmålet.

## **2.8 Forslag til ny ordlyd i veilederen til PUD/PAD**

I lys av det overstående, vil NIM foreslå følgende alternativ ordlyd til veilederen:

Globale brutto forbrenningsutslipp av olje og gass som vil følge av en beslutning om utbygging, samt effektene av slike forbrenningsutslipp på miljø og mennesker i Norge, må beskrives. Det må også redegjøres for om utslippene er forenlige med klimamålene i klimaloven og Parisavtalen, herunder 1,5 gradersmålet.

Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av eksisterende og antatte globale klimagassutslipp, samt klimagassutslippene fra allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente PUD-er i Norge, skal også vurderes.<sup>29</sup>

Etter NIMs syn vil dette bedre samsvare med plikten myndighetene har til å utrede forbrenningsutslipp og forholdet til relevante klimamål etter petroleumsregelverket jfr. GrL § 112, samt EUs prosjektdirektiv som gjennomført i konsekvensutredningsforskriften § 21. Denne ordlyden vil også bedre sikre borgernes rett til miljøinformasjon og gi myndighetene et bedre opplyst beslutningsgrunnlag for etterfølgende beslutning om å gi PUD eller ikke.

## **3. Forslag til tema for fagutredning av forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet fra norsk sokkel**

### **3.1 Innledning**

NIM viser til høringsnotatet med forslag til program for fagutredning av forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.

---

<sup>28</sup> OED og AID, *Veiledning for plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for utnyttelse av petroleum (PAD)*, 12.9.2022, s. 41.

<sup>29</sup> Første ledd første setning og andre ledd er bygget over samme lest som EUs prosjektdirektiv som gjennomført i KU-forskriften § 21. Første ledd andre setning tilsvarer ordlyden om finansiell stresstesting i PUD/PAD-veilederen. Dersom grenseoverskridende virkninger også skal inntas, kan setningen «Virkninger over landegrensene skal også beskrives» legges til, tilsvarende KU-forskriften § 21 fjerde ledd.

Departementet foreslår at utredningen tar for seg tre hovedtema. NIM vil knytte noen bemerkninger til disse i det følgende.

### 3.2 Brutto forbrenningsutslipp

Departementet foreslår at fagutredningen for det første tar for seg «[b]eregninger av brutto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel. Dette omfatter beregningsmetodikk og -faktorer knyttet til bruttoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass.»

NIM mener det er bra dette tas som et utgangspunkt. I forlengelsen bør fagutredningen også ta for seg om brutto forbrenningsutslippene er forenelige med relevante klimamål Norge har påtatt seg i klimaloven og Parisavtalen, jfr. over. Dette kan gjøres i lys av det karbonbudsjettet FNs klimapanel forskere beregner at er igjen for å nå målene i Parisavtalen,<sup>30</sup> eller fagfelleverderte studier fra anerkjente aktører.<sup>31</sup> Spørsmålet som må utredes blir dermed om det er plass til forbrenningsutslippene innenfor det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarming til 1,5°C eller godt under 2°C.

NIM foreslår derfor at fagutredningen legger til følgende siste setning «[...] samt hvorvidt brutto forbrenningsutslipp er forenelig med målene i klimaloven og Parisavtalen, herunder 1,5 gradersmålet».

### 3.3 Netto forbrenningsutslipp

Departementet foreslår at fagutredningen for det andre tar for seg «[b]eregninger av netto forbrenningsutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel. Dette omfatter beregningsmetodikk og -faktorer for beregning av nettoutslipp av klimagasser ved forbrenning av olje og gass.»

NIMs vurdering er som nevnt over at det rettslig sett er tvilsomt om nettoeffekt er relevant etter Grl. § 112 (punkt 2.4).

Men om det skulle være et rettslig relevant vurderingstema, er nettoeffekt et faglig, omstridt spørsmål. Det er derfor positivt at Energidepartementet nå legger opp til en slik høringsrunde der «ny kunnskap, arbeid og faglige vurderinger av temaet synliggjøres.» Et poeng med en slik utredning er, som departementet selv peker på i

---

<sup>30</sup> I 2023 var det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1.5°C på omtrent 150 Gt CO<sub>2</sub>. Piers M. Forster et al., "Indicators of Global Climate Change 2022" *Earth System Science Data* 15, no. 6 (2023) ch. 8; Zhu Liu et al., "Monitoring global carbon emissions in 2022" *Nature Reviews Earth & Environment* 4 (2023). An earlier estimate put the remaining carbon budget in 2020 at 400 GtCO<sub>2</sub>, see IPCC, AR6 WGI The Physical Science Basis: Summary for Policymakers, 2021, p. 29.; FNs klimapanel, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Technical Summary s. 68 og kapittel 2, s. 267.

<sup>31</sup> International Institute for Sustainable Development, *Navigating Energy Transitions: Mapping the road to 1.5°C*, Oktober 2022 s. 14; Green et al. "No new fossil fuel projects: The norm we need", *Science*, 31.5.2024, Vol. 384 no. 6699, s. 955 med videre referanser.

høringsnotatet, å «trekke frem vurderinger og usikkerhet rundt nettutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet av norsk kontinentalsokkel fra ulike fagmiljøer.» Dette vil på en effektiv måte anskueliggjøre eventuell faglig og metodisk uenighet, slik at dette vurderingstemaet blir belyst så godt som mulig.

Departementet peker konkret på de nyere analysene fra Rystad Energy og Vista Analyse. For å sikre et bredt beslutningsgrunnlag, bør departementet også hensynta andre kjente vurderinger av dette, for eksempel vurderingene til de sakkyndige vitnene om dette spørsmålet i TOSL-2023-99330.

Energidepartementet skriver i høringsnotatet at «Utredningen vil trekke frem vurderinger og usikkerhet rundt nettutslipp av klimagasser fra olje og gass utvunnet fra norsk kontinentalsokkel fra ulike fagmiljøer». NIM mener det er bra og viktig at denne usikkerheten synliggjøres og beskrives.

NIM vil i denne sammenheng også trekke frem *føre-var-prinsippet*. Prinsippet er godt forankret i internasjonal rett, EU-rett og nasjonal rett.<sup>32</sup> Prinsippet anses som så utbredt at det er ansett for å utgjøre sedvanerett.<sup>33</sup> I norsk rett følger prinsippet blant annet av naturmangfoldloven § 9.<sup>34</sup> Ifølge forarbeidene grunnlovsfester tidligere § 110b, nåværende § 112, blant annet miljørettslige prinsipper om «plikten til å unngå miljøforringelse og miljøskade» og «aktsomhetsplikt».<sup>35</sup> En implisitt del av aktsomhetsplikten kan forstås som føre-varprinsippet.<sup>36</sup> På dette området innebærer føre-var-prinsippet at tvil om nettoeffekt skal komme miljøet til gode.<sup>37</sup>

### **3.4 Effekter på miljøet i Norge**

Departementet foreslår at fagutredningen for det tredje tar for seg «[e]ffekter på miljøet i Norge knyttet til forbrenning av olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel. Dette omfatter sammenhengen mellom globale klimagassutslipp og påvirkningen på miljøet i Norge.»

I lys av våre innspill ovenfor, mener vi at fagutredningen bør ta for seg effekter av forbrenningsutslipp av olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel på *klima, miljø og mennesker i Norge og globalt*, herunder effekter for sårbare grupper.

---

<sup>32</sup> Det er inntatt i ulike varianter i en rekke internasjonale konvensjoner, herunder FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC) artikkel 3 og artikkel 191 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte.

<sup>33</sup> Sands et al., *Principles of International Environmental Law* (4th edition), s. 239-240, Cambridge, 2018.

<sup>34</sup> En oversikt over prinsippets anvendelse i norsk rettspraksis finnes hos Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven*. Kommentartutgave, Universitetsforlaget, 2010 s. 99.

<sup>35</sup> Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6

<sup>36</sup> Se en diskusjon av dette og hvilke føringer det kan legge i Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2022 s. 156.

<sup>37</sup> «Kjernen i prinsippet er i at vi ved mangel på sikker viten må la tvilen komme miljøet til gode», se Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget, 2022 s. 62, Juridika (kopiert 07. juni 2024).

Departementet fremhever at vurderingene vil bygge på best tilgjengelige vitenskapelige grunnlag som rapporter fra FNs klimapanel og annen konsensusbasert og anerkjent forskning og studier. En ny studie om klimaendringene i Europa i 2024, publisert i tidskriftet *The Lancet*, konkluderer med at «Climate change is not a far-in-the future theoretical scenario: it is here, and it kills. Climate change impacts are likely to worsen within and beyond Europe, affecting the wellbeing of billions of people.»<sup>38</sup>

NIM viser til følgende studier som kan være relevant i den forbindelse, med særlig fokus på sårbare grupper som barn og den samiske befolkningen:

- FNs klimapanel har uttalt følgende: «[C]hildren aged ten or younger in the year 2020 are projected to experience a nearly four-fold increase in extreme events under 1.5°C of global warming by 2100, and a five-fold increase under 3°C warming. Such increases in exposure would not be experienced by a person aged 55 in the year 2020 in their remaining lifetime under any warming scenario».<sup>39</sup>
- De nordligste områdene av Norge, og spesielt Arktis, er svært utsatte for klimaendringene. Her går oppvarmingen fire ganger raskere enn det globale gjennomsnittet.<sup>40</sup> I følge FNs klimapanel nærmer endringene i Arktis seg et nivå med endringer som potensielt er irreversible i hundrevis av år, om ikke årtusener.<sup>41</sup> En særlig risiko er brå tining av den boreale permafrosten, som i følge FNs klimapanel inneholder 1460-1600Gt karbon, nesten dobbelt av karbonen som allerede er i atmosfæren.<sup>42</sup> Brå tining av den boreale permafrosten er et vippepunkt som anslås sannsynlig at kan utløses <2°C.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> van Daalen et al. «The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action» i *the Lancet*, 12.5.2024, [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00055-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00055-0)

<sup>39</sup> IPCC, *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* FAQ question 3 at p. 5. Denne uttalelsen bygger på en studie fra Thiery m.fl., «Intergenerational inequities in exposure to climate extremes», *Science*, 374(6564). Denne studien er igjen grunnlaget for en rapport fra Redd Barna «Born into the Climate Crisis», som gir en god oversikt over risiko for Europa som sådan og har underliggende datasett for ulike land, tilgjengelig her: <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/born-into-the-climate-crisis.pdf> Dette underliggende datasettet kan brukes for å konkretisere risiko for barn i Norge fra forbrenningsutslipp, slik sakkyndige vitner gjorde i TOSL-2023-99330.

<sup>40</sup> Rantanen, m.fl., The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979. *Commun Earth Environ* 3, 168 (2022).

<sup>41</sup> IPCC, *AR6 WGII Impacts, Adaptation and Vulnerability: Cross Chapter Paper 6*, 2022, p. 2321.

<sup>42</sup> IPCC, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: Summary for Policymakers*, 2019, paras. A.1.3, B.1.4.

<sup>43</sup> McKay et al., «Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points», *Science* 377, no. 6611 (2022).

- Den samiske kulturutøvelsen er særlig sårbar for klimaendringene.<sup>44</sup> Deler av reindriften har opplevd beitekriser de siste årene. I følge FNs klimapanel nærmer reindriften i Arktis grenser for hvilket klima den kan tilpasse seg til.<sup>45</sup>

## 4. Forholdet til menneskerettslige vurderinger

### 4.1 Rett og plikt til å nekte PUD etter Grunnloven § 112

Departementet skriver i høringsbrevet at «Rettighetshavernes omtale i PUD/PAD for utbyggingen vil inngå i departementets behandling av fremtidige utbyggingssaker, nærmere bestemt vurderinger opp mot Grunnloven § 112.»

NIM støtter denne tilnærmingen. Som nevnt over, mener NIM at dette også innebærer at konsekvensutredningen bør belyse effektene forbrenningsutslippene har for menneskers liv og helse, og omfatte en vurdering opp mot de klimamål Norge har satt seg nasjonalt og forpliktet seg til etter Parisavtalen. Dette vil sikre en lojal ivaretagelse av enhvers rett til et miljø som sikrer helsen Grl. § 112 første ledd, og borgernes rett til miljøinformasjon etter Grl. § 112 andre ledd.

Det vil også danne grunnlag for en vurdering av situasjonen har blitt slik at «det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga», slik at styresmaktene da i følge Høyesterett har både «rett og plikt til ikkje å godkjenne planen», jfr. HR-2020-2472-P avsn. 222, 223.

Departementet har ikke tilkjennegitt noe syn på når en slik plikt inntreffer. Etter vårt syn vil det å la være å ta stilling til hvor terskelen for å nekte PUD av hensynet til klima går, innebære en rettslig risiko. NIM har derfor over tid oppfordret ED til å avklare når de mener plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø inntreffer. Som ledd i dette har vi sendt en utredning med vår rettslige vurdering av dette spørsmålet hvor vi konkluderte med at etter vårt syn inntreffer plikten etter Grl. § 112 til å nekte PUD av hensyn til klima og miljøet ellers når de territoriale og eksporterte forbrenningsutslipp som en godkjenning vil gi opphav til ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Se NIM, *Canary in the Coal Mine – Sámi Rights and Climate Change in Norway*.

<sup>45</sup> IPCC, AR6 WGII Impacts, Adaptation and Vulnerability: Cross-Chapter Paper 6, 2022, p. 2348 and 2351, CCP6.3.2.3 and Table CCP6.6; IPCC. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Summary for Policymakers para. C.4 and C.4.3, para. C.4 and C.4.

<sup>46</sup> NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, 18.3.2022, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utredning-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-ogdrift-av-petroleumsforekomster.pdf>

## 4.2 Vurdering av barnets beste etter FNs barnekonvensjon art. 3

Departement bør også vurdere hvilke forpliktelser som følger av barnekonvensjonen.

Ettersom barn har færre muligheter enn voksne til å argumentere for deres interesser og stemmer ikke på andre som skal representere deres interesser politisk, pålegger FNs barnekonvensjon artikkel 3 stater følgende forpliktelse:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

FNs barnekomité utga i 2023 en generell kommentar nr. 26 om barns rettigheter og miljø med et spesielt fokus på klimaendringer. FNs barnekomité mener omfanget og styrken av klimakrisen, kollaps av det biologiske mangfoldet og omfattende forurensning er en akutt og systemisk trussel mot barns rettigheter globalt.

FNs barnekomité kommer med flere avklaringer om hvordan artikkel 3 skal tolkes på klima- og miljøområdet. Uttalelsene i kommentaren er relevante for norske myndigheter, men hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, må vurderes konkret. Det beror i følge Høyesterett «blant annet på hvor godt [uttalelsen] er forankret i konvensjonsteksten».<sup>47</sup>

Spørsmålet er om en beslutning om å gi PUD fra departementet (en «administrativ myndighet») er en handling som «berører barn». Det er generelt ikke et krav om at avgjørelsen eller vedtaket må gjelde et konkret barn – regelen gjelder også for beslutninger som påvirker barn som en gruppe. Det er heller ikke et krav om at avgjørelsen *bare* må ha effekter på barn. I følge barnekomiteen krever alle miljørelaterte prosjekter robuste barnrettighetsvurderinger.<sup>48</sup> En mer detaljert prosess og vurdering av barnets beste er i følge FNs barnekomité passende der en beslutning på miljøområdet kan ha en *betydelig påvirkning* på barn.<sup>49</sup>

Etter NIMs syn vil avgjørelser om PUD tillatelse ha en *betydelig påvirkning* på barns rettigheter av tre grunner. For det første er klimaendringene i følge FNs barnekomité er en av de største og mest presserende truslene mot barns rettigheter. For det

---

<sup>47</sup> HR-2018-2096-A, avsn. 14.

<sup>48</sup> FNs barnekomité, *General Comment no. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change*, CRC/C/GC/26 (22 august 2023) avsn. 75 ("All proposed environment-related legislation, policies, projects, regulations, budgets and decisions, and those already in force, require vigorous children's rights impact assessments, in accordance with article 3 (1) of the Convention.").

<sup>49</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 16 ("Where an environmental decision may have a significant impact on children, conducting a more detailed procedure to assess and determine children's best interests that provides opportunities for their effective and meaningful participation, is appropriate». Se også CRC/C/GC/14 paras. 20–21.

andre skyldes klimaendringene hovedsakelig forbrenning av olje og gass.<sup>50</sup> For det tredje er beslutninger om å tillate PUD er en av de beslutningene Norge kan ta som gir opphav til flest utslipp, og tilhørende risiko for å aktivere vippepunkter. Å sikre en grundig vurdering av barnets beste kan også innenfor rammeverket av konsekvensutredninger, som gjør det mindre byrdefullt for statene.<sup>51</sup> Dette betyr at selv om PUD-tillatelser ikke direkte handler om barn, bør norske myndigheter etter vårt syn vurdere hvilken skade klimaeffekten av prosjektet kan ha for barn.<sup>52</sup>

FNs barnekomité har anerkjent at stater etter omstendighetene kan ha et ekstraterritorielt ansvar for klimaskade for barn i andre land. Vurderingene av barnets beste bør derfor i følge FNs barnekomité også ta for seg grenseoverskridende («transboundary») konsekvenser for barns rettigheter.<sup>53</sup>

FNs barnekomité nevner en rekke momenter som skal/bør inngå i barnets beste vurderinger på klima- og miljøområdet, blant annet:

States should require the assessment, both before and after implementation, of the possible direct and indirect impact on the environment and climate, including the transboundary, cumulative, and both production and consumption effects, on the enjoyment of children's rights.

Whether child rights impact assessments are included within the framework of an environmental or integrated impact assessment, or carried out as a standalone assessment, they should incorporate a special regard for the differential impact of environmental decisions on children, in particular young children and other groups of children most at risk, as measured against all relevant rights under the Convention, including short-, medium- and long-term, combined and irreversible impacts, interactive and cumulative impacts and impacts in the different stages of childhood. For example, States that have substantial fossil fuel industries should assess the social and economic impact on children of their related decisions.<sup>54</sup>

Slike komitéuttalelser er som nevnt ikke rettslig bindende, men viser likevel hvordan komiteen mener barnets beste bør ivaretas i en klimakontekst. For PUD er det særlig verdt å merke seg at komiteen peker på at *indirekte, kumulative effekter av*

---

<sup>50</sup> "Of the total anthropogenic CO<sub>2</sub> emissions, the combustion of fossil fuels was responsible for 81–91%"; see IPCC, *AR6 Climate Change 2021 The Physical Science Basis*, kapittel 5, s. 676.

<sup>51</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 76.

<sup>52</sup> Oslo tingrett mente på sin side at dersom det skal etableres en rettslig plikt til å utrede og vurdere hensynet til barnets beste i forbindelse med PUD, «må denne avklaringen etter rettens syn tas av lovgiver eller høyere rettsinstanser», se punkt 3.8. Uavhengig av utfallet av anken, er NIMs syn at slike vurderinger i alle tilfelle *bør* gjøres.

<sup>53</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 75.

<sup>54</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 75-76.

*forbruk bør vurderes, herunder grenseoverskridende, langsiktige og irreversible effekter, i tillegg til sosiale og økonomiske effekter fossilindustrien har for barn.*

Formålet med vurderingen er ifølge FNs barnekomité å sikre alle rettighetene under FNs barnekonvensjon, herunder retten til et rent, sunt og bærekraftig miljø.<sup>55</sup> Selv om denne rettigheten ikke fremgår av teksten i FNs barnekonvensjon, har FNs barnekomité anerkjent denne rettigheten som *implisitt* i konvensjonen og *i direkte sammenheng med* blant annet retten til liv, helse, og en akseptabel levestandard.<sup>56</sup> Det er verdt å merke seg at for å realisere retten til et rent, sunt og bærekraftig miljø, mener FNs barnekomité at statene *umiddelbart* bør gjøre flere ting, blant annet å

Equitably phase out the use of coal, oil and natural gas, ensure a fair and just transition of energy sources and invest in renewable energy, energy storage and energy efficiency to address the climate crisis.<sup>57</sup>

Oppsummeringsvis mener NIM på denne bakgrunn at saksbehandlingen av nye tillatelser til PUD må – og i alle tilfelle bør – omfatte vurderinger av barnets beste.

NIM stiller seg til disposisjon for videre dialog og diskusjon om disse temaene.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>55</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 17.

<sup>56</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 63.

<sup>57</sup> CRC/C/GC/26 avsn. 65 d).