

konsekvensutredning@equinor.com

Deres referanse: 2025-0259274**Vår referanse:** 2026/52**Dato:** 19.03.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2026-010

HØRINGSUTTALELSE

Forbrenningsutslipp - Drivis Tubåen**1. Innledning**

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Equinors høringsbrev av 28. januar 2026. NIM takker for muligheten til å gi innspill.

NIM har ved flere anledninger pekt på at staten er forpliktet til å utrede klimavirkninger både på åpningsstadiet og utbyggingsstadiet ved utvinning av petroleum på norsk sokkel.¹ Vi noterer at Equinor tar utgangspunkt i Energidepartementets (ED) forslag til fagutredning av klimagassutslipp på norsk sokkel, og forslag til endringer i PUD/PAD-veilederen, og vi peker samtidig på vårt høringsinnspill til disse.²

I våre tidligere innspill til Energidepartementet fremhever vi enkelte menneskerettslige svakheter ved forslaget til veilederen og fagutredningen. Vi minner om at mangelfulle konsekvensutredninger kan utgjøre en rettslig risiko både for staten og for selskaper. Av denne grunn vil vi understreke noen sentrale poeng som vi også har inngitt i tidligere innspill.³ I tillegg vil vi gjøre oppmerksom på rettsutviklingen som har funnet sted gjennom Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) sin rådgivende uttalelse om staters forpliktelser i tilknytning til klimaendringer fra juli 2025 og Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) dom i Greenpeace Nordic m.fl. mot Norge fra oktober 2025.⁴

¹ Se NIM-B-2022-008, Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster, s. 2-3.

² Se NIM-H-2025-031, Fagutredning – Klimagassutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel; NIM-H-2024-023, Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp, og NIM-B-2024-033, Oppfølging: Høring om justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp.

³ Se henholdsvis NIM-H-2025-018, Forbrenningsutslipp – Johan Sverdrup fase 3, og NIM-H-2025-029, Forbrenningsutslipp - Isflak.

⁴ Se henholdsvis ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025, *Obligations of States in respect of Climate Change*, og Greenpeace Nordic and others v. Norway, (34068/21).

2. Kort om plikten til å utrede forbrenningsutslipp

NIM nevner innledningsvis at staten er forpliktet til å sikre ivaretagelsen av et levelig miljø og klima etter Grunnloven § 112.⁵ Flere internasjonale domstoler har også klargjort statenes forpliktelser til å beskytte innbyggerne mot klimaforårsaket skade gjennom blant annet konsekvensutredninger.

ICJ klargjør i sin rådgivende uttalelse at statene er underlagt en streng aktsomhetsplikt til å fastsette og gjennomføre tilstrekkelige klimatiltak etter blant annet Parisavtalen, sedvaneretten, miljøretten, havretten og menneskerettighetene.⁶ Dette innebærer både materielle og prosessuelle forpliktelser, herunder å gjennomføre konsekvensutredninger som, basert på beste tilgjengelige vitenskap, gir en reell vurdering av de relevante risikoene for miljø og mennesker som følge av klimagassutslipp, inkludert forbrenningsutslipp.⁷ Domstolen tolker Parisavtalen strengt, bl.a. i lys av avtalepartenes etterfølgende praksis, og legger til grunn at 1,5-gradersmålet danner grunnlag for statenes rettslige forpliktelser.⁸

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) bekreftet i Greenpeace Nordic m.fl. at forbrenningsutslipp er en av de største årsakene til klimaendringer og at disse truer en rekke rettigheter under EMK, slik at statene må handle for å redusere denne risikoen.⁹ Domstolen sier videre at «an adequate, timely and comprehensive environmental impact assessment in good faith and based on the best available science»¹⁰ må gjennomføres før staten tillater handlinger som kan føre til klimaendringer og dermed konsekvenser for menneskerettigheter. En PUD-tillatelse er en handling som krever en slik konsekvensutredning. Domstolen aksepterte at konsekvensutredningene gjøres på PUD-stadiet, og at disse sendes på høring før tillatelse gis.¹¹

EMD klargjorde videre at disse konsekvensutredningene må inneholde noen minimumskrav. Først pekte domstolen på at en konsekvensutredning for petroleumsprosjekter må inneholde både produksjon- og forbrenningsutslipp.¹² Myndighetene må deretter vurdere om denne aktiviteten (utslippene) er i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser til å redusere klimaforårsaket skade. Til

⁵ Se NIM-H-2025-031, Fagutredning – Klimagassutslipp fra olje og gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel som redegjør for utredningsplikten under kapittel 2.

⁶ ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025 avsn. 138, 246, 254, 268, 343 og 347.

⁷ ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025 avsn. 295-298 og 353.

⁸ ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025 avsn. 224.

⁹ Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 291-299 og 314-315.

¹⁰ Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 318.

¹¹ Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 335.

¹² Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 319.

slutt avklarte domstolen at offentlig høring av slike utredninger skal gjennomføres på et tidspunkt der alle muligheter er åpne, og slik forurensning kan forhindres.¹³

Norge er videre forpliktet til å sikre at det gjøres konsekvensutredninger i tråd med EUs prosjektdirektiv (2011/92/EU), som i norsk rett er gjennomført i petroleumslov- og forskrift.¹⁴ EFTA-domstolen har i sin rådgivende uttalelse bekreftet at direktivets krav om konsekvensutredning også omfatter forbrenningsutslipp.¹⁵ Domstolen viser blant annet til føre var-prinsippet,¹⁶ at konsekvensutredninger må skje så tidlig som mulig¹⁷ og viktigheten av at offentlig deltakelse skjer på et tidspunkt hvor alle valgmuligheter fortsatt er åpne.¹⁸

3. Generelt om innholds krav til konsekvensutredninger

NIM har ikke anledning til å gi detaljerte innspill, men vil i lys av den overnevnte rettsutviklingen og NIMs tidligere innspill, fremheve noen sentrale krav til innhold i en konsekvensutredning.

Vi vil særlig peke på at

- Bruttoutslipp er den rettslig relevante utslippsberegningen
- Det må foretas en vurdering av utslippene opp mot Norges klimamål
- Det må inkludere en vurdering av vippepunkter og samlet virkning av prosjektene
- Vurderingen må omfatte konsekvenser for mennesker, særlig sårbare grupper.

3.1 Brutto vs. Nettoberegninger

NIM minner om at det er bruttoberegningene som er den rettslig relevante utslippsberegningen.

Vi viser i den sammenheng til EFTA-domstolens avgjørelse som gjaldt tolkningen av Direktiv 2011/92/EU. Domstolen uttalte at prosjektets sannsynlige vesentlige miljøvirkninger som følge av selve prosjektets innvirkning på klimaet som er den relevante standarden, uten hensyn til spekulative analyser av dominoeffekter på

¹³ Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 319.

¹⁴ PUD-stadiet er regulert av petroleumsloven kapittel 4 og petroleumsforskriften kapittel 4, som gjennomfører prosjektdirektivet. Se NIM-B-2022-008, Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforkomster, s. 28-30 for en grundigere gjennomgang av utredningsplikten etter EUs prosjektdirektiv.

¹⁵ The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway, E-18/24.

¹⁶ The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway, E-18/24 avsn. 50.

¹⁷ The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway, E-18/24 avsn. 75.

¹⁸ The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway, E-18/24 avsn. 76.

andre prosjekter andre steder».¹⁹ Det betyr altså at bruttutslippene og konsekvensene av disse er det avgjørende, selv om beregninger av nettutslipp også kan inntas for å supplere utredningen.

3.2 Vurdering opp mot klimamål

For å sikre at Norges menneske- og klimarettslige forpliktelser blir ivaretatt, mener NIM konsekvensutredningen må inkludere en vurdering opp mot Norges nasjonale og internasjonale klimamål.

EMD bekrefter at myndighetene har en plikt til å foreta en vurdering av hvorvidt utslippene ved petroleumsprosjekter er forenelig med Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser til å effektivt bekjempe klimakonsekvenser.²⁰ I Klimasøksmål I uttalte også Høyesterett at myndighetene «vil kunne ha rett og plikt til ikke å godkjenne PUD dersom omsynet til klima og miljø elles [...] tilseier det».²¹

NIM understreker at den rådgivende uttalelsen fra ICJ nå fastlegger at det er 1,5-gradersmålet som er den rettslig relevante standarden under Parisavtalen.²² Det betyr at vurderingen av Norges internasjonale klimaforpliktelser må ta utgangspunkt i 1,5-gradersmålet.

Det finnes flere måter å vurdere estimerte utslipp i lys av 1,5-gradersmålet. Blant disse er å undersøke om de samlede utslippene fra prosjektet, sammen med eksisterende og planlagte prosjekter, er forenlige med det gjenværende globale karbonbudsjettet og globale utslippsbaner som er i tråd med 1,5-gradersmålet.²³ Hvis de globale utslippene fortsetter på dagens nivå, vil dette budsjettet være oppbrukt allerede innen to år. I tillegg har både FNs klimapanel og Det internasjonale energibyrået (IEA) uttalt at nye fossile prosjekter er uforenlige med globale utslippsbaner som er i samsvar med 1,5 °C-målet.²⁴

¹⁹ The Norwegian State v Greenpeace Nordic, Nature and Youth Norway, avsn. 94-99.

²⁰ Greenpeace Nordic m.fl. avsn. 319.

²¹ HR-2020-2472-P (Klima) avsn. 223.

²² ICJ Advisory Opinion of 23 July 2025 avsn. 224.

²³ I den forbindelse viser vi til at det gjenværende globale karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5°C er cirka 80 GtCO₂ for en 67 % sjanse, eller cirka 30 GtCO₂ for en 83 % sjanse, per januar 2025. se Forster m.fl., «Indicators of Global Climate Change 2024: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence» *Earth System Science Data* 17, nr. 6 (2025), kap. 9, tabell 8.

²⁴ IPCC, *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change, summary for policymakers*, s. 16; IEA, *Net Zero Roadmap – A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach – 2023 update*, s. 150; IEA, *The Implications of Oil and Gas Field Decline Rates*, 2025, s. 58, box 6.

3.3 Samlet belastning og vippepunkter

NIM mener det er viktig at petroleumsprosjekter ses i sammenheng med hverandre, og risikoen for å utløse vippepunkter. En slik tilnærming vil best sikre at enkeltstående inngrep, vurderes i lys av den samlede belastningen på klima- og økosystemet.²⁵

Etter NIMs forståelse var dette også av betydning for resultatet i Greenpeace Nordic, der EMD viser til at Norge har gjennomført EIA-direktivet (prosjektdirektivet), som krever at en konsekvensvurdering ikke bare skal se på enkeltprosjekter, men foreta en kumulativ vurdering av utslippene.²⁶

En vurdering av samlet virkning er etter NIMs syn avgjørende for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for å ivareta Norges klimaforpliktelser og gi borgerne miljøinformasjon i tråd med Grl. § 112.

3.4 Konsekvenser for mennesker

NIM mener det er viktig at konsekvensutredninger belyser konsekvenser for miljø og natur.²⁷ Forbrenningsutslipp har imidlertid også konsekvenser for mennesker, og noen grupper er spesielt sårbare, som for eksempel barn, etterslekten, eldre og urfolk.

For å kunne sette beslutningstakere i stand til å gjøre gode etterfølgende menneskerettslige vurderinger etter Grl. § 112, EMK og FN-konvensjonene, er det viktig at både konsekvenser for klima, natur og mennesker blir belyst og vurdert.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Ingvild Varnes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

²⁵ Prinsippet er forankret i en rekke lovgivning, herunder forurensningsloven.

²⁶ Greenpeace Nordic m.fl. avsn 336 jf. avsn. 154.

²⁷ Se NIMs høringsinnspill til fagutredningen pkt. 5.2.