

Sammendrag

1. Bakgrunn

Som ledd i oppfølgingen av Høyesteretts dom av 22.12.2020 (HR-2020-2472-P) og blant annet senere brev av 1.10.2021 fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) til Olje- og energidepartementet (OED), har NIM utredet spørsmål om betydningen av dommen og Grunnloven § 112 for plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster.¹

I dommen uttalte Høyesterett at staten vil ha plikt etter Grunnloven § 112 til å nekte å godkjenne plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) når hensynet til klima og miljøet ellers tilsier det. Høyesterett forutsatte at klimavirkningen av eksporterte forbrenningsutslipp trekkes inn i vurderinger etter Grunnloven § 112, og at klimavirkningen av eksportutslippene vil bli konsekvensutredet før departementet avgjør søknader om PUD.

2. Tema og avgrensninger

NIM har utredet² når plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø inntreffer, og hvordan en slik plikt skal operasjonaliseres ved saksbehandlingen av enkeltstående PUD-søknader. Dette beror særlig på en tolkning av Grunnloven § 112 og Høyesteretts dom.

Vi presiserer at NIMs råd gjelder departementets plikter etter Grunnloven § 112 så langt de rekker, og ikke terskelen for overprøving av Grunnloven § 112 i domstolene. Det er en svært høy terskel («grovt» pliktbrudd) før *domstolene* kan tilsidesette stortingsvedtak og andre vedtak som Stortinget har sluttet seg til. Denne terskelen kan ikke forveksles med rekkevidden av *departementets* selvstendige plikt til å følge Grunnloven § 112, som NIM er bedt om å utrede.

I lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen per mars 2022, presiserer vi at NIMs råd gjelder godkjenning av ny olje- og gassproduksjon, der det erfaringsmessig vil gå 2-10 år før produksjon av olje og gass kommer i gang. Utredningen gjelder altså ikke kortsiktige justeringer av eksisterende gassproduksjon for å ivareta forsyningsikkerhet i Europa.

3. Plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø

NIM mener plikten etter Grunnloven § 112 til å nekte PUD av hensyn til klima og miljøet inntreffer når de territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp som en godkjenning vil gi opphav til, ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Vurderingen må skje i lys av miljørettslige prinsipper som aktsomhet, føre var og generasjonssolidaritet. Videre er samlede historiske utslipp med opphav fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og øvrige fremtidige utslipp som er i produksjon eller er gitt endelig godkjenning av norske myndigheter relevante i vurderingen. Antakelser om fremtidig markedsadferd fra aktører utenfor norsk jurisdiksjon er etter vårt syn neppe av rettslig betydning. I den utstrekning de likevel tillegges vekt, kan de ikke bygge på usikkerhet i disfavør av miljøet. Avbøtende tiltak som kompenserer for de konkrete forbrenningsutslippene, vil også kunne tillegges vekt.

Oppdaterte vitenskapelige kilder tilsier at det ikke er rom for å godkjenne ny produksjon av olje og gass innenfor det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Ut fra foreliggende kilder, er det derfor nærliggende at plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø

¹ Innholdet i første setning er endret den 11.10.2022 på bakgrunn av korrespondanse mellom OED og NIM den 31.05.2022 og 3.06.2022.

² Setningen er endret som for note 1.

har inntrådt, 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 grader.

4. Plikten til konsekvensutredning av eksporterte forbrenningsutslipp

NIM mener petroleumsloven § 4-2 tolket i lys av Grunnloven § 112 annet ledd krever at klimavirkningen av eksporterte forbrenningsutslipp konsekvensutredes på PUD-stadiet. Vi viser til at Høyesterett forutsetter at konsekvensutredningen på PUD-stadiet omfatter disse utslippene. Tilsvarende krav følger etter NIMs syn også av EUs prosjektdirektiv. Departementet har imidlertid så langt vi kan se ikke fulgt opp dette kravet. Departementets PUD-veileder er ikke endret etter Høyesteretts dom. Til illustrasjon viser konsekvensutredningen av Wisting-feltet, utarbeidet etter Høyesteretts dom, at klimavirkningen av forbrenningsutslipp i utlandet ikke er utredet.

Det er NIMs syn at Grunnloven § 112 annet ledd forplikter staten til å foreta slike konsekvensvurderinger som er nødvendige for å ta stilling til om Grunnlovens krav til å begrense klimavirkninger oppfylles. Grunnloven § 112 må, sammenholdt med øvrige faktorer, forstås slik at det ikke er anledning til å gi tillatelse som ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C. Ved denne vurderingen må både territorielle og eksporterte forbrenningsutslipp medregnes. Dette innebærer at dersom konsekvensvurderinger viser at tillatelser ikke er forenelige med denne forpliktelsen, må PUD-søknad avslås. Av dette følger også NIMs syn om at det heller ikke kan innvilges PUD uten at det foretas slik konsekvensvurdering. Resultatet må bli det samme dersom det allerede ut fra foreliggende generell kunnskap kan konkluderes med at ytterligere tillatelse ikke er forenelig med den plikten til begrensnings som staten har etter Grunnloven § 112.

5. Konklusjoner

Etter NIMs syn er PUD-godkjenninger som er gitt uten forutgående konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslippene, i strid med Grunnloven § 112 annet ledd og EUs prosjektdirektiv. Gitt denne vurderingen bør godkjenninger gitt etter 22. desember 2020 behandles på nytt, og ytterligere PUD-søknader stilles i bero, slik at plikten til å foreta konsekvensutredning kan ivaretas. Dersom departementet ikke skulle dele NIMs syn på vurderingen som må foretas etter Grunnloven § 112, anbefales departementet uansett å stille behandlingen av PUD-søknader i bero for å avklare når myndighetene mener plikten til å nekte PUD etter Grunnloven § 112 inntreffer.