

Energidepartementet
postmottak@ed.dep.no

Deres referanse: 24/1159 og 24/1160
Vår referanse: 2024/91
Dato: 04.12.2024
Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-033

BREV

Oppfølging: Høring om justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp

1. Status for justering av saksbehandlingen i Norge

NIM viser til Energidepartementets forslag av 2. mai 2024 om endring i veileder til PUD/PAD, samt NIMs høringsuttalelse til forslaget.¹

NIM kan ikke se at departementet har endret saksbehandlingen etter høringsrunden. NIM har derimot registrert at departementet den 19. november 2024 godkjente en ny plan for utbygging og drift (PUD) i henhold til etablert praksis, der departementet selv har foretatt en beregning av brutto forbrenningsutslipp som ble synliggjort i vedtaket.² Denne beregningen var med andre ord ikke en del av konsekvensutredningen som ble sendt på høring. NIM kan heller ikke se informasjon om at allmenheten på annet vis har fått tilgang til informasjonen om forbrenningsutslipp – som utgjør omtrent 95 % av de samlede utslippene fra vedtaket – før vedtaket ble fattet, når alle alternativer fortsatt var åpne.³

NIM etterspør derfor nærmere informasjon fra departementet om tidsplanen for justeringen av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp.

¹ NIM, *Høringsuttalelse: Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, 7.6.2024, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/06/Horingsuttalelse-fra-NIM-Forslag-til-endring-i-veileder-til-PUD-PAD.pdf>.

² Energidepartementet, *Godkjenning av plan for utbygging og drift av Bestlafeltet*, 19.11.2024, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fcf01b2dfd624671b5946c5ad71a1621/godkjenning-av-plan-for-utbygging-og-drift-av-bestlafeltet1630398.pdf>.

³ EUs prosjektdirektiv artikkel 6 (4): «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.» Se også miljøinformasjonsloven § 20 (1) og Århuskonvensjonen artikkel 6 (4).

2. Rettsutvikling i Storbritannia: Forslag til britisk veileder for utredning av forbrenningsutslipp

Den 20. juni 2024 kom flertallet i Høyesterett i Storbritannia til at *EUs prosjektdirektiv* forplikter til en konsekvensutredning av forbrenningsutslipp som vil følge av en tillatelse til å utvinne olje og gass.⁴ I kjølvannet av dommen, sendte det britiske Department for Energy Security & Net Zero (DESNZ) et forslag til en ny veileder for konsekvensutredning av effektene forbrenningsutslipp har for klimaet ut på høring. Høringsfristen er 8. januar 2025, og departementet forventer at den endelige veilederen vil publiseres våren 2025.⁵

Plikten til å konsekvensutrede forbrenningsutslipp etter norsk rett hviler på to søyler. Den første er norske reguleringer av konsekvensutredninger i petroleumsloven og tilhørende forskrifter, tolket i lys av Grunnloven § 112. Den andre er forpliktelsene etter EUs prosjektdirektiv.

NIM mener det britiske forslaget til en ny veileder ivaretar flere av de innspillene vi hadde til forslaget som energidepartementet sendte på høring når det gjelder *EUs prosjektdirektiv*. Dette gjelder særlig tre forhold.

For det første, plikten og behovet av å vurdere *kumulative* virkninger. DESNZ foreslår følgende ordlyd om dette i veilederen:

An assessment of the likely significant effects of the project on the environment, including those resulting from —

(e) the *cumulation* of effects with other *existing or approved projects*, taking into account any existing environmental problems relating to areas of particular environmental importance likely to be affected or the use of natural resources. (vår utheving)

NIM spilte inn i høringen at samlede virkninger av PUD-en bør ses i lys av eksisterende og antatte globale klimagassutslipp, samt klimagassutslippene fra allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente PUD-er i Norge.

For det andre, plikten og behovet for å konsekvensutrede om utslippene er forenelige med relevante *klima- og miljømål*. DESNZ foreslår følgende ordlyd om dette i veilederen:

⁴ *R (on the application of Finch on behalf of the Weald Action Group) (Appellant) v. Surrey County Council and others (Respondents)*, 20.06.2024, Trinity Term [2024] UKSC 20.

⁵ Offshore Petroleum Regulator for Environment and Decommissioning, *Open consultation: Consultation on draft supplementary EIA guidance*, 30. oktober 2024, tilgjengelig her: <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-draft-supplementary-eia-guidance>.

The assessment of likely significant effects of a project on the environment, must as per Schedule 6(5)(d) of the Offshore EIA Regulations, “take into account environmental protection objectives established in retained EU law or at national level”.

Environmental effects from scope 3 emissions from downstream activities largely relate to the climate impacts of the release of GHGs. In the UK, the basis for reducing territorial GHG emissions is through the Climate Change Act 2008. Scope 3 emissions will impact the UK’s carbon budgets to the extent that any resulting emissions take place in the UK. However, understanding a proposed project's scope 3 emissions is important to understanding its potential contribution to global carbon emissions.

NIM understreket i høringen i Norge at det er viktig å sette utredningen av forbrenningsutslippene i kontekst av hvilke klimamål myndighetene har påtatt seg, slik at det gir tilstrekkelig grunnlag for vurderingen av hvorvidt tillatelsen skal gis.

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».⁶ Etter KU-forskriften § 21 første ledd skal også konsekvensutredningen beskrive hvordan nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål kan bli påvirket av prosjektet.⁷ De nasjonale konsekvensutredningsreglene skal også tolkes i lys av GrL § 112, som skal sikre retten til levelig miljø og klima også for etterslekten. Høyesterett har som kjent presisert at også forbrenningsutslipp kan trekkes ved bruken av § 112 inn, når utslippene fører til skade i Norge.⁸

Som vi har redegjort for tidligere, mener vi at Norges forpliktelser etter Parisavtalen og klimaloven er relevant å se hen til etter Grunnloven § 112.⁹ NIM foreslo derfor i høringsinnspillet at de norske saksbehandlingsreglene bør forplikte til en analyse av

⁶ Prosjektdirektivet artikkel 5.1 b), jfr. annekset IV avsn. 5 første ledd bokstav e) og andre ledd. Se også 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.

⁷ 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. Dette førte til at konsekvensutredningsforskriften etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften) ble endret i 2017. Det er derfor grunn til å se hen til de kravene som stilles etter KU-forskriften, særlig innholdsmessige krav etter § 21, i justeringen av saksbehandlingen. Når det gjelder *åpning* av nye områder følger det allerede av petroleumsforskriften § 6c at utredningen i nødvendig grad skal redegjøre for forholdet antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet har til relevante miljømål, se også HR-2020- 2472-P avsn. 267 («Dette omfatter en utredning av planens betydning for Norges nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser og mål»).

⁸ HR-2020-2472-P avsn. 147-149.

⁹ NIM, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, 2022, s. 10-11, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforekomster-NIM-B-2022-008-v02.pdf>.

hvorvidt utslippene er forenelige med klimamålene i klimaloven og Parisavtalen, herunder 1,5 gradersmålet. Selv om dette vil kunne bero på komplekse faglige vurderinger, er det viktig at tilgjengelig kunnskap om dette inngår i beslutningsgrunnlaget. I tillegg bør eventuelle relevante motstemmer systematisk vurderes og evalueres.

For det tredje tillegg foreslår DESNZ å inkludere plikt til å vurdere «reasonable» alternativer til for eksempel utforming, teknologi, størrelse og lokalisering av et prosjekt og tilhørende forbrenningsutslipp. DESNZ foreslår også at konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av tiltak for å unngå, forhindre, redusere eller motvirke sannsynlige betydelige negative virkninger på miljøet.

Den britiske tolkningen av utredningskravene etter EUs prosjektdirektiv og forslagene i veilederen kan med andre ord gi god veiledning til arbeidet med de varslede endringene i den norske saksbehandlingen. I tillegg vil det være en fordel for selskaper som opererer på både norsk og britisk sokkel å ha liknende krav å forholde seg til når de nå må gjennomføre konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ved nye olje- og gassprosjekter.

NIM stiller seg som alltid 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.