

Equinor  
[konsekvensutredning@equinor.com](mailto:konsekvensutredning@equinor.com)

**Deres referanse:** 2024-023435  
**Vår referanse:** 2025/65  
**Dato:** 21.03.2025  
**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2025-018

## HØRINGSUTTALELSE

# Forbrenningsutslipp – Johan Sverdrup fase 3

## 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Equinors høringsbrev av 07. februar 2025 om tilleggsutredning for nedstrøms forbrenningsutslipp for Johan Sverdrup fase 3 (JS3) og takker for muligheten til å gi innspill.

NIM har lenge pekt på at staten er forpliktet til å utrede klimavirkninger både på åpningsstadiet og utbyggingsstadiet ved utvinning av petroleum på norsk sokkel.<sup>1</sup> I den sammenheng er vi glade for at Energidepartementet (ED) har foreslått endringer i PUD/PAD-veilederen, men viser samtidig til vårt høringsinnspill til disse.<sup>2</sup> Som vårt innspill påpeker er det knyttet rettslig usikkerhet til hva som kreves av slike utredninger. Etter NIM sin mening er det viktig at utredningene gir et dekkende og helhetlig bilde, for beslutningstakere og borgere, av sammenhengen mellom norsk petroleumspolitik og konsekvensene for norsk miljø og klima.

Oppsummert er våre innspill til høringen i stor grad de samme som de vi ga til ED:

- *Vurdering opp mot klimamål.* NIM mener utredningen i større grad må synliggjøre hvilke konsekvenser dette prosjektet, i lys av prinsippet om samlet belastning, vil ha for norske klimamål, særlig når vippepunkter hensyntas.
- *Bruttoutslipp er viktigere enn nettoutslipp.* NIM mener det må vurderes hvorvidt mengden petroleum i *brutto* er, i lys av prinsippet om samlet belastning og rettferdig fordeling, forenelig med klimamålene.
- *Mennesker og sårbare grupper.* NIM mener det er viktig, av hensyn til beslutningstakere og borgere som skal vurdere rettighetene og balansere

<sup>1</sup> Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster*, s. 2-3, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/NIM-B-2022-008>.

<sup>2</sup> Se NIM-H-2024-023, *Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2024/justering-av-saksbehandlingsprosessen-knyttet-til-forbrenningsutslipp/>; NIM-B-2024-033, *Oppfølging, Høring om justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/2024/oppfolgning-horing-om-justering-av-saksbehandlingsprosessen-knyttet-til-forbrenningsutslipp/>.

hensynene, at betydningen som forbrenningsutslipp kan ha for særskilte og sårbare grupper i Norge vurderes.

## 2. Kort om plikten til å utrede forbrenningsutslipp

Etter Grunnloven § 112 er staten forpliktet til å sikre retten til et levelig miljø og klima for nåværende og fremtidige generasjoner. Høyesterett har klargjort i *Klimasøksmål I* at forbrenningsutslipp og klimakonsekvensene de medfører er relevante, ettersom det kan føre til skade i Norge.<sup>3</sup> I samme sak pekte retten på at utbyggingsstadiet (PUD-stadiet) var det «mest egna og tenelege for å vurdere dei konkrete globale klimaverknadene av den utvinninga som ein da skal ta stilling til»,<sup>4</sup> og at staten kan ha plikt til å nekte å godkjenne PUD «dersom omsynet til klima og miljøet elles» tilsier det.<sup>5</sup>

NIM peker også på rettsutviklingen i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) om dette spørsmålet. I *KlimaSeniorinnen v. Sveits* klargjorde EMD at statene har forpliktelser til å beskytte sine borgere mot farlig klimaendring,<sup>6</sup> og holdt døren åpen for at pliktene kunne omfatte andre utslippskategorier enn bare de nasjonale, som utslipp i et annet land knyttet til *forbruket* i Sveits.<sup>7</sup> I *Duarte*, som ble avvist, pekte domstolen på at “More fossil fuels being extracted or burnt anywhere in the world (...) will inevitably lead to higher GHG concentrations in the atmosphere”.<sup>8</sup> Samtidig sa EMD at det ikke var grunnlag for ekstraterritoriell jurisdiksjon på klimaområdet. EMD vektla blant annet at dette ville innebære en uforutsigbar utvidelse av konvensjonsområdet til EMD, og reelt sett føre til at konvensjonsstatene etter EMK hadde et menneskerettslig ansvar for klimaskade for tilnærmet alle individer i verden.<sup>9</sup>

Et tilsvarende krav om å konsekvensutrede forbrenningsutslipp kan utledes av EUs prosjektdirektiv (2011/92/EU).<sup>10</sup> Dette har siden blitt bekreftet av både norske og britiske domstoler.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> HR-2020-2472-P (Klima) avsn. 147–149 og 155.

<sup>4</sup> HR-2020-2472-P (Klima) avsn. 216.

<sup>5</sup> HR-2020-2472-P (Klima) avsn. 222–223.

<sup>6</sup> *Verein KlimaSeniorinnen v. Sveits* [GC] (53600/20). Se vår analyse av saken i NIM-U-2024-001, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8*. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/NIM-U-2024-001>.

<sup>7</sup> Se NIM-U-2024-001, *Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8* (over), kap. 7.

<sup>8</sup> *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others* [GC] (39371/20), avsn. 194.

<sup>9</sup> *Duarte*, avsn. 184–213.

<sup>10</sup> Prosjektdirektivet kommer til anvendelse på PUD-stadiet jf. bl.a HR-2020-2472-P og FOR-2006-01-20-49. Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster* (over), s. 28-30 for en grundigere gjennomgang av utredningsplikten etter EUs prosjektdirektiv.

<sup>11</sup> Britisk Høyesterett: *R (on the application of Finch on behalf of the Weald Action Group) v Surrey County Council and others*, [2024] UKSC 20, avsn. 65–174; Skotske Court of Session, *Greenpeace and Uplift*, [2025] CSOH 10, avsn. 30; Oslo Tingrett: TOSL-2023-99330.

NIM peker på at det er stor rettslig usikkerhet til statenes ansvar for forbrenningsutslipp. Her vil det komme avklaringer i EMD, blant annet i *Klimasøksmål I* som er klaget inn for domstolen og behandles som *Greenpeace Nordic and Others v. Norge*.<sup>12</sup> ICJ sin forestående rådgivende uttalelse om staters forpliktelser etter folkeretten til å beskytte klimaet kan også komme med viktige avklaringer.<sup>13</sup> Rettsutviklingen reiser dessuten en rekke spørsmål om hva som er Norges «rettferdige andel» av gjenværende utslipp og petroleum, også i lys av historiske utslipp. Norge kan derfor få et klarere eller større ansvar her i fremtiden.

Denne usikkerheten gjør det vanskelig å si nøyaktig hvor terskelen går for å nekte godkjenning av PUD av klimahensyn. Men det må i alle fall være en *terskel* – noe annet ville bety at slike utredninger blir en form for skrivebordsøvelse. Terskelen må i det minste gå der utslippene en PUD gir opphav til ikke er forenelig med Norges klimamål.<sup>14</sup>

### **3. Innholdskrav til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp på utbyggingsstadiet**

#### **3.1 Netto- og bruttoutslipp**

Forbrenningsutslipp kan beregnes på flere måter, henholdsvis ved analyser av netto- og bruttoutslipp.<sup>15</sup> NIM har tidligere pekt på at andre staters markedsadferd neppe kan være avgjørende for hvilke konstitusjonelle plikter Norge har etter Grunnloven § 112. En for stor vektlegging av såkalte «nettoeffekter» vil relativisere bort plikten til å unngå miljøskade. Skaden vil i så fall bli akseptabel utelukkende fordi man forventer at andre aktører vil volde like stor eller større skade i Norges sted.<sup>16</sup> Satt på spissen vil det bety at potensielle miljøinngrep foretatt av utenlandske aktører kan medføre at terskelen for når plikten til å «avstå fra vedtak som bryt med § 112 tredje ledd» inntreffer, i realiteten heves.<sup>17</sup>

I den grad slike analyser skal benyttes, særlig i lys av faglige usikkerheter og metodiske forskjeller, har vi pekt på at analysene blant annet må anvendes innenfor rammene av *føre var-prinsippet*, som er forankret både i naturmangfoldloven og Grunnloven § 112. Som vi peker på har både det britiske klimarådet og det danske klimarådet uttalt at økt petroleumsutvinning fører til økt petroleumsforbrenning, og

---

<sup>12</sup> *Greenpeace Nordic and Others v. Norge* (34068/21).

<sup>13</sup> *Obligations of States in respect of Climate Change*, forespurt av FN's generalforsamling i resolusjon 77/276.

<sup>14</sup> Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (over)*, punkt 3.3.

<sup>15</sup> Analyser av nettoutslipp hensyntar markedseffekter, mens bruttoutslipp ikke inkluderer dette beregningen.

<sup>16</sup> Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (over)*, punkt 3.2.5.

<sup>17</sup> HR-2020-2472-P (Klima) avsn. 143.

en rekke domstoler har uttrykt skepsis til *nettoeffekt*-argumenter, enten fordi det ble ansett som svakt begrunnet eller fordi det er funnet å være faktisk uholdbart.<sup>18</sup>

En slik hypotetisk vurdering av *nettoeffekt* er også uforutsigbar for selskaper, myndighetene og borgerne, fordi premisene i antakelsene om markedet endrer seg fortløpende i tråd med utvikling av klimapolitikken o.l.

Totalt sett mener vi derfor at *brutto forbrenningsutslipp* er det sentrale, og at i den grad *nettoeffekt* vurderes er det som et tillegg og må brukes forsiktig innen rammene av *føre var-prinsippet*.

Vi registrerer at konsekvensutredningen har inntatt vurderinger av både brutto og netto, men bruker klart mest plass på å diskutere netto. Disse vurderingene holdes, så vidt vi kan se, ikke opp mot føre-var prinsippet, selv om det foreligger stor usikkerhet knyttet til utregningene av utslipp som framgår av konsekvensutredningen.

### 3.2 Forholdet til Norges klimamål

Etter NIMs syn må forbrenningsutslippene konsekvensutredes i lys av Norges klimaforpliktelser etter Parisavtalen og klimaloven. Et slik krav er eksempelvis inntatt i forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 21 hvor det fremgår at «nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål» skal inngå i en konsekvensutredning.<sup>19</sup> En utredning av forbrenningsutslippene vil gi befolkningen miljøinformasjon i tråd med forutsetningene i Grl. § 112 (2) og gjøre det mulig å vurdere om petroleumsaktiviteten fra de foreslått utbygde feltene vil medfører forbrenningsutslipp i strid med vedtatte klimaforpliktelser. EUs prosjektdirektiv inneholder også et slikt krav.<sup>20</sup>

NIM har tidligere vist til at Statens forpliktelser etter Parisavtalen er relevant ved tolkningen av Grl. § 112.<sup>21</sup> Det følger av klimaloven § 4 at Norge «skal bli et lavutslippssamfunn i 2050», der «utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen (...)». Henvisningen til Parisavtalen forutsetter at Norge må forholde seg til internasjonale fastsatte temperaturmål på 1, 5 grader.

---

<sup>18</sup> Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (over)*, punkt 3.2.5.

<sup>19</sup> Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854) gjelder for tiltak og planer etter plan og bygningsloven og andre lover der forskriften er gitt virkeområde. Tiltak etter petroleumsloven er ikke omfattet. Forskriften ble revidert for å sikre EU-krav om miljøkonsekvensutredninger se kgl.res. 21.07.2017 «forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven». For å sikre etterlevelse av EU-retten mener NIM at KU-forskriftens innholdskrav etter § 21 er relevant for vurderingen av hvilke krav som gjelder til utredning av forbrenningsutslipp fra petroleumssektoren. Se NIM, *Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp*, 2024, s. 4-5.

<sup>20</sup> Direktiv 2011/92/EU *on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment*, artikkel 5(1)(b), jf. annekset IV punkt 5(e), (f), og annet ledd.

<sup>21</sup> Se NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (over)*, s. 10-11.

I konsekvensutredningen redegjøres det for de generelle klimakonsekvensene ved forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomhet med henvisning til Stortingsmelding 26 (2022-2023) og rapporten «klima i Norge 2100» utarbeidet på vegne av Miljødirektoratet. Det er imidlertid ikke kommentert i hvilken grad den konkrete PUD-tillatelsen for JS3 vil bidra til slike konsekvenser eller hvordan utvidelsen av feltet vil stille seg opp mot 1,5 graders-målet. En slik vurdering er etter NIMs syn helt vesentlig for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for PUD-tillatelsen og ivareta borgernes rett til miljøinformasjon etter Grunnloven. § 112 (2).

### **3.3 Vurdering av samlet virkning og vippepunkter**

NIM mener videre at forbrenningsutslippene må vurderes i lys av andre PUD-prosjekter og klimaendringene generelt, herunder risikoen for å nå vippepunkter. 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. Prinsippet er forankret i forurensningsloven, naturmangfoldloven og inngår også i Grunnloven § 112.<sup>22</sup> I klimasammenheng er det særlig viktig å utrede risikoen for at forbrenningsutslippene fra petroleumsprosjekter fører til at man nærmer seg globale vippepunkter.<sup>23</sup>

NIM kan ikke se at konsekvensutredningen inneholder en vurdering av den samlede virkningen av forbrenningsutslippene fra JS3 opp mot eksisterende og antatte utslipp. Som nevnt over er det foretatt en generell redegjørelse av klimakonsekvenser ved norsk petroleumsvirksomhet, samt en beskrivelse av ulike modeller for gjeldende karbonbudsjett og utslippsscenarioer. NIM mener det er viktig at konsekvensutredningen vurderer de konkrete forbrenningsutslippene fra den foreslåtte utbyggingen i sammenheng med den eksisterende overordnede petroleumspolitikken.

NIM noterer at konsekvensutredningen trekker frem såkalte «vippepunkter» i klimasystemet. Disse illustrerer en øvre tålegrense for når irreversible konsekvenser inntreffer i ulike klimasystemer.<sup>24</sup> Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger en vurdering av i hvilken grad de konkrete forbrenningsutslippene som ventes fra JS3 vil kunne påvirke slike vippepunkter.

Fravær av en slik vurdering av forholdet mellom utslipp i forbindelse med JS3 og andre utslipp fra allerede godkjente felt sikrer etter NIMs syn verken et godt

---

<sup>22</sup> Se HR-2020-2472-P (klima) avsn. 148 for sistnevnte.

<sup>23</sup> Se nærmere om dette, NIM-B-2022-008, *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforkomster (over)*, s. 11 NIM-H-2024-023, *Justering av saksbehandlingsprosessen knyttet til forbrenningsutslipp (over)*, s. 7.

<sup>24</sup> Sml. HR-2020-2472-P avsn. 53 flg.

beslutningsgrunnlag for myndighetene eller tilstrekkelig miljøinformasjon til borgerne i tråd med Grl. § 112.

### 3.4 Vurdering av menneskelige hensyn

Det er etter NIMs syn også viktig at ikke bare konsekvenser for miljøet isolert utredes, men ses i sammenheng med hvilke virkninger miljøkonsekvensene har for mennesker. I den forbindelse er sårbare grupper som barn, etterslekten og urfolk særlig relevant.

Vi peker på den nære sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter som senest er illustrert ved EMD sin dom i *KlimaSeniorinnen*, der Sveits ikke hadde gjort nok for å beskytte eldre kvinner mot, blant annet, helseeffektene av hetebølger. For å kunne sette beslutningstakere i stand til å gjøre gode etterfølgende menneskerettslige vurderinger etter Grl. § 112, EMK og FN-konvensjonene er det derfor viktig at konsekvensene av forbrenningsutslippene *for mennesker i Norge* blir belyst og vurdert. Dette er viktig for at beslutningstakere skal kunne vurdere sine plikter og kunne balansere ulempene og fordelene ved å godkjenne PUD.

I den sammenhengen peker vi også på at forskning tilsier at klimaendringene vil ramme nordområdene, særlig Arktis, hardest.<sup>25</sup> Klimaendringene vil her skape utfordringer for reindriften og den samiske kulturutøvelsen, og vil ramme den samiske urbefolkningen hardt.<sup>26</sup>

Følgelig vil virkningene av forbrenningsutslipp aktualisere flere menneskerettslige spørsmål som bør konsekvensutredes i forkant av en PUD-tillatelse.

## 4. Konklusjon

Etter NIMs syn, og basert på de synspunkter vi spilte inn til ED i høringen til endringene i PUD/PAD-veilederen, mener NIM at denne konsekvensutredningen og slike konsekvensutredninger på utbyggingsstadiet i større grad bør koble sammen forbrenningsutslippene og konsekvensene både for klima og mennesker på en måte som setter beslutningstakere og borgere i stand til å vurdere om en PUD er i henhold til krav og målsettinger for klima og menneskerettigheter.

Det er i det hele tatt uklart hvilken standard som legges til grunn og hva som faktisk vurderes, i tillegg til at utslippene fra Johan Sverdrup fase 3 i hovedsak analyseres helt isolert, og ikke som en del av en helhetlig norsk petroleumspolitik. Så vidt NIM kan se kan det stilles spørsmål ved om vurderingen er i tråd med prinsippet om samlet

---

<sup>25</sup> Rantanen, m.fl. (2022) 'The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979' *Communications Earth & Environment* 3, 168.

<sup>26</sup> Se nærmere om dette i NIM-R-2024-001-EN, *Canary in the Coal Mine – Sámi Rights and Climate Change in Norway*. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/NIM-R-2024-001-EN>.

virkning og føre var-prinsippet. Med denne tilnærmingen risikerer man at klimaet forverres ved å hele tiden tillate litt økt petroleumsutvinning fordi konsekvensene av det enkelte prosjekt isolert sett vurderes som liten eller klimaeffekten er usikker og ikke ses i sammenheng med den overordnede petroleumpolitikken.

Utreddingen synliggjør heller ikke hvilke konsekvenser forbrenningsutslipp har for mennesker i Norge, noe som gjør det vanskelig for beslutningstakere og borgere å vurdere hvordan klimavirkningene som vil følge av utbyggingen av JS3 påvirker menneskerettighetene.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme  
Fagdirektør

Ingvild Varnes  
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.