



STORTINGET

Innst. 433 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:236 S (2021–2022)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Une Bastholm, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen sørge for at alle godkjenninger av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) gitt etter 22. desember 2020 trekkes tilbake.
2. Stortinget ber regjeringen innføre et umiddelbart moratorium på behandling av alle nye søknader om Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD).»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Stein Erik Lauvås, Tobias Hangaard Linge, Linda Monsen Merkesdal, lederen Marianne Sivertsen Næss og Hadia Tajik, fra Høyre, Nikolai Astrup, Bård Ludvig Thorheim, Ove Trellevik og

Mathilde Tybring-Gjedde, fra Senterpartiet, Siv Mossleth, Ole André Myhrvold og Gro-Anita Mykjåland, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Marius Arion Nilsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken og Birgit Oline Kjerstad, fra Rødt, Sofie Marhaug, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til Representantforslag 236 S (2021–2022).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at departementet etter domsavsigelsen i Høyesterett i plenum 22. desember 2020 har foretatt en vurdering av om dommen tilsa en justering i saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD), og i tilfelle hvilke endringer som burde gjøres. Saksbehandlingen ble som følge av dette justert fra og med høsten 2021, da disse vurderingene var slutført. Flertallet viser videre til at i Meld. St. 11 (2021–2022) omtales utredningsplikten knyttet til klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp ved behandlingen av alle nye utbyggingsplaner.

Flertallet viser videre til at Statens syn i rettsprosessen var at vedtaket var gyldig, og staten vant fram på alle punkter i alle tre rettsinstanser. Høyesterettsdommen har ikke endret rettstilstanden, og domstolen sier at politiske spørsmål først og fremst ligger til våre politiske organer å avgjøre. Olje- og energidepartementet har etter 22. desember 2020 godkjent planer for utbygging og drift av prosjektene Breidablikk, Kristin Sør og

Kobra East & Gekko. Disse tre prosjektene er godkjent etter gjeldene lover, regler og prosedyrer. PUD for Breidablikk-utbyggingen ble sendt inn i 2020 og godkjent før departementet hadde vurdert ferdig og tatt stilling til om høyesterettsdommen tilsa en justering av saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumsforkomster.

Flertallet merker seg at regjeringen ikke ser grunnlag for omgjøring av disse prosjektene, til tross for at det er gjort endringer i saksbehandlingen som følge av høyesterettsdommen. Flertallet viser til at Høyesterett enstemmig kom til at vedtaket verken var i strid med Grunnloven § 112 eller Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Høyesterett kom videre til at det ikke var gjort noen saksbehandlingsfeil, og at ev. feil uansett ikke hadde virket inn på vedtaket. Et mindretallet mente at klimakonsekvensene av forbrenning burde vært vurdert under åpningen av Barentshavet sørøst, og at dette måtte føre til at åpningen måtte vurderes på nytt, med en ny konsekvensvurdering. Et flertall på 11 dommere mente at det mest egnede og formålstjenlige var at slike vurderinger gjøres på tidspunktet for behandling av utbyggingsplaner (PUD), fordi utslipp først og fremst oppstår dersom det blir gjort drivverdige funn som får godkjent PUD og blir bygd ut. Høyesterett uttalte at det er opp til myndighetene hvilke miljøtiltak som skal settes i verk for å sikre miljøet. Domstolen påpekte at myndighetene vil ha både rett og plikt til ikke å godkjenne PUD dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det vil være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, oppfatter Høyesteretts dom av 22. desember 2020 slik at politiske spørsmål først og fremst ligger til våre politiske organer å avgjøre, og at Stortinget ved flere anledninger har tatt stilling til forslag om hel eller delvis utfasing av norsk petroleumsvirksomhet på bakgrunn av de globale CO₂-utslippene. Alle slike forslag er forkastet av et bredt politisk flertall. Stortinget har også tatt stilling til forslag om ikke å godkjenne nye utbyggingsplaner de har blitt forelagt, på grunn av globale CO₂-utslipp. Slike forslag har blitt stemt ned av et bredt politisk flertall.

Flertallet understreker at det er de samlede utslippene av klimagasser i verden, inkludert Norge, som påvirker den globale oppvarmingen. Utslippene globalt fra bruk av olje og gass utgjør om lag 40 pst. av utslippene. Norske felt dekker i dag om lag 2–3 pst. av verdens behov for olje og gass. Våre påviste ressurser, som antas å bli utvunnet ved fremtidige nye utbygginger og ytterligere økte utvinningstiltak, er begrensede og av henholdsvis 1,9 og 1,6 måneder av verdensforbruket av gass og væske. Antatt uoppdagede ressurser i åpnet areal er i

størrelsesorden nok til å dekke henholdsvis 5,2 og 4,3 måneder med dagens globale forbruk. Flertallet er derfor av den oppfatning at størrelsene på norske ressurser begrenser muligheten norsk ressursforvaltning har for å påvirke globale klimagassutslipp og dermed også mulige klimaendringer i Norge, dette selv om en kun beregner bruttoutslipp ved forbrenning.

Videre viser flertallet til at det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp, altså hvis en også tar hensyn til annenordenseffekter i energimarkedene av økt ressursutvinning i Norge. Dette temaet er vurdert av ulike fagmiljøer som har kommet frem til ulike anslag på nettoeffektene. Alle slike beregninger er naturlig nok basert på en rekke diskutabile og usikre forutsetninger. Uansett vil nettoeffekten på utslippene være svært liten i et globalt perspektiv og alltid mindre enn bruttoutslippene.

Flertallet viser til at også Høyesterett uttalte at nettoeffekten av forbrenningsutslipp er et komplisert og omstridt tema – siden den er så nært knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Det vises blant annet til at utslippene kan gå opp dersom gass blir erstattet av kull og at kutt i norsk oljeproduksjon vil kunne bli erstattet av olje fra andre land, samt at kvotesystemet EU ETS også vil ha påvirkning på nettoeffektene.

Flertallet vil understreke at det har vært allment kjent i lang tid at forbrenning av olje og gass produsert på norsk sokkel vil medføre CO₂-utslipp, og at det har vært en tydelig del av debatten om norsk petroleum- og klimapolitikk i mange år. Dette har derfor også vært en viktig del av bakteppet for departementets gjennomføring av den petroleumspolitikken Stortinget har fastlagt.

Flertallet viser til at departementet fra og med høsten 2021 har endret saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumsforkomster, etter å ha vurdert dommen fra Høyesterett, og at departementet nå vurderer klimakonsekvensene av forbrenning ved behandlingen av planene. Departementet vil synliggjøre vurderingene som er gjort, i eventuelle vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift, jf. Meld. St. 11 (2021–2022).

Flertallet vil også påpeke at Høyesterett kun har påpekt at myndighetene vil ha rett og plikt til ikke å godkjenne planer for utbygging og drift dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det ville være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen, uten at Høyesterett har sagt noe nærmere om hvor terskelen for å påvise slik strid ligger, eller hvilke momenter som bør inngå i en slik vurdering. Flertallet kan ikke se at dommen fra Høyesterett gir grunnlag for å gjøre ytterligere endringer i behandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift

enn det som allerede er gjennomført og varslet i Meld. St. 11 (2021–2022), og kan verken se at det er grunnlag for å omgjøre tidligere søknader, ikke sluttbehandle søknader som ligger til behandling, eller la være å ta nye søknader til behandling.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til at bakgrunnen for forslaget er en utredning sendt fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) til Olje- og energidepartementet 18. mars 2022, hvor NIM gjør rede for sitt syn på hvordan Høyesteretts dom i det såkalte klimasøksmålet 22. desember 2020 må følges opp av staten.

Disse medlemmer viser til at NIM er et uavhengig, offentlig organ underlagt Stortinget som har som oppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Disse medlemmer viser til Innst. 216 L (2014–2015), da Stortinget besluttet å opprette en egen nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Her understreket et enstemmig presidentskap at

«Stortinget i vår har vedtatt endringer i Grunnloven med siktemål å styrke menneskerettighetenes plass i samfunnet».

og uttalte om NIMs mandat:

«Presidentskapet viser til at en sentral oppgave vil være overvåking av menneskerettighetssituasjonen, herunder kartlegging og vurdering av norske forhold opp mot internasjonale standarder for å identifisere utfordringer og gi råd til myndighetene om forbedringer. Nasjonal institusjon skal selv kunne ta initiativ til, eller utføre på oppfordring fra myndigheter eller sivilsamfunn, særlige undersøkelser på samfunnsområder der det er indikasjoner på menneskerettighetsutfordringer. Om nødvendig skal nasjonal institusjon kunne være pådriver overfor myndighetene for å få iverksatt tiltak.»

Da et enstemmig Storting fattet vedtaket om å opprette NIM, formulerte daværende stortingspresident Olemic Thommessen det slik fra Stortingets talerstol:

«Stortinget må ha et årvåkent blikk på menneskerettighetssituasjonen i vårt eget land. En sentral oppgave for den nasjonale institusjonen vil være å overvåke menneskerettighetenes stilling og komme med anbefalinger til Stortinget og andre myndigheter.»

Disse medlemmer er helt enige i dette og stiller seg bak omtalen av NIMs mandat som et enstemmig storting slo fast i 2015. Disse medlemmer merker seg at NIM i høringen opplyste om at de har utpekt klima og miljø som et prioritert område for sitt arbeid.

Disse medlemmer viser til at NIM i den aktuelle utredningen tar utgangspunkt i Høyesteretts dom,

der det heter at staten vil kunne ha «rett og plikt til å ikke godkjenne» søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) dersom «hensynet til klima og miljø ellers» tilsier det jf. Grunnloven § 112, og hvor det forutsettes at forbrenningsutslipp fra norsk petroleum i utlandet «vil bli konsekvensutredet ved en eventuell søknad om PUD». På denne bakgrunn gjør NIM grundig rede for hvordan slike konsekvensutredninger må gjennomføres i lys av dommen, hvilke kriterier som bør legges til grunn, og hvilke formelle krav til åpenhet og høring som staten er pliktig å følge.

Disse medlemmer merker seg at NIM i sin tilråding skriver følgende:

«PUD-godkjenninger som er gitt uten forutgående konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslippene, er 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.»

Disse medlemmer understreker at det ikke kan herske noen tvil om at staten er pålagt å følge Grunnloven. Disse medlemmer viser til at Høyesteretts dom 22. desember 2020 snudde bevisbyrden på hodet. Dersom utbygging av olje- og gassfelt skal tillates, må det derfor dokumenteres at dette er i tråd med Parisavtalens 1,5-gradersmål.

I utredningen viser NIM til oppdaterte vitenskapelige kilder som 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, og at det derfor er

«nærliggende at plikten til å nekte PUD av hensyn til klima og miljø 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».

Disse medlemmer stiller seg bak denne vurderingen og kan ikke se at regjeringen legger en kunnskapsbasert tilnærming til grunn for klima- og oljepolitikken. Disse medlemmer viser til FNs klimapanels siste delrapport, hvor det fremkommer at de estimerte fremtidige utslippene fra dagens fossile infrastruktur på 660 gigatonn CO₂-ekivalenter langt overgår det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5-gradersmålet (510 gigatonn). Disse medlemmer viser videre til at Det internasjonale energibyrået i mai 2021 la frem rapporten «Net Zero by 2050», der det heter at

«det er ikke behov for investeringer i nye fossil energi-prosjekter i vårt netto-null-scenario».

Disse medlemmer mener det er avgjørende at saksbehandlingen av PUD-godkjenninger endres i tråd med Høyesteretts dom. Disse medlemmer konstaterer at regjeringen så langt ikke har fremlagt informasjon som redegjør for hvordan vurderingene av klimakonsekvensene konkret skal gjennomføres, eller hva som etter regjeringens syn må til for at regjeringen skal si nei til en søknad om godkjenning av PUD. Statsråden har blant annet i VG 29. april 2022 omtalt vurderingene som er gjort, som «en skjematisk sjablongberegning». Selve vurderingene har ikke blitt offentliggjort eller sendt på høring. I sin vurdering av forslaget overfor komitéen går statsråden heller ikke nærmere inn på hvilke kriterier som skal ligge til grunn for disse vurderingene.

Disse medlemmer viser til at i et svar til Stortinget på Dokument 15:1809, opplyser statsråden at Kristin Sør og Kobra East & Gekko etter hans syn vil ha en «marginal effekt på globale utslipp» som «ikke vil kunne ha målbar betydning for klimaendringer i Norge».

Disse medlemmer bemerker at dette er et argument som vil kunne brukes som argument mot et hvilket som helst klimatiltak hvor som helst i verden.

Disse medlemmer er uenig med flertallets påstand om at Breidablikk, Kristin Sør og Kobra East & Gekko er godkjent etter gjeldende lover, regler og prosedyrer. Disse medlemmer viser til at flertallet i Høyesterett i dommen fra 22. desember 2020 slo fast at det er i forbindelse med vedtak om utbyggings- og driftstillatelse at staten skal vurdere om klimakonsekvensene av forbrenningsutslipp er i tråd med Grunnloven § 112. Ifølge Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er

«PUD-godkjenninger som er gitt uten forutgående konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslippene, i strid med Grunnloven § 112 annet ledd og EUs prosjektdirektiv».

På den bakgrunn kan ikke disse medlemmer se at utbygginger etter 22. desember 2022 er godkjent etter gjeldende lover.

Videre merker disse medlemmer seg at NIM i sin høringsuttalelse til komitéen, med henvisning til statsrådets offentlige redegjørelser, skriver at de

«vanskelig kan se at det skisserte saksbehandlings-systemet ivaretar kravet om konsekvensutredning og begrunnelsen for det».

Disse medlemmer deler denne vurderingen og mener det er avgjørende med tydelige, transparente kriterier for hvordan disse vurderingene skal gjennomføres. Det gjelder også av hensyn forutsigbarhet for næringsen.

Disse medlemmer viser til at NIM i sin utredning lister opp normer eller prinsipper som de mener bør ligge til grunn for vurderingen i departementet.

NIM mener vurderingen må «skje i lys av miljørettslige prinsipper som aktsomhet (føre var) og generasjonssolidaritet», at «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» er relevante i vurderingen, at «antakelser om fremtidig markedsadferd fra aktører utenfor norsk jurisdiksjon» er «uten rettslig betydning» i vurderingen, og at eventuell usikkerhet om hva som vil skje i andre land, ikke kan vurderes i miljøets disfavør. I klartekst innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig å argumentere med generelle påstander om at norsk olje eller gass kan føre til at andre land øker sin produksjon, eller at norsk gass kan føre til lavere utslipp. NIM mener at departementet i tilfelle må dokumentere dette gjennom å

«identifisere prosjekter i andre land som ikke vil utvinnes som følge av at en PUD fra norsk sokkel fyller markedsbehovet».

Disse medlemmer støtter NIM sine forslag til prinsipper for vurderingen av klimakonsekvenser i PUD-saker.

Disse medlemmer viser til at i tillegg til selve innholdet i klimavurderingene understreker NIM at åpenhet, mulighet til å uttale seg og demokrati er selvstendige mål i miljølovgivningen. NIM understreker at

«for å ivareta kravet til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp etter petroleumsloven § 4-2 lest i lys av Grl. § 112 annet ledd, og EUs prosjektdirektiv, vil PUD-godkjenninger måtte bygge på forutgående konsekvensutredning som sendes på høring før en beslutning tas».

Disse medlemmer støtter NIMs vurdering og mener klimavurderinger av forbrenningsutslipp innenfor rammene av 1,5-gradersmålet må innarbeides som krav i PUD-veilederen.

Disse medlemmer har merket seg høringsinnspillet fra Barneombudet og Redd Barna om at hensynet til barns beste også må vurderes eksplisitt i saker om utbyggings- og driftstillatelser for nye olje- og gassfelt. Barneombudet skriver:

«Barneombudet mener det ikke kan være tvil om at utvinning av fossilt brennstoff har konsekvenser for barns rettigheter. Staten er dermed forpliktet til å vurdere konsekvensene for barns rettigheter og legge avgjørende vekt på hva som vil være til barnets beste.

Barneombudet mener staten har en plikt til å vurdere konsekvensene for barnets rettigheter ved eventuell ny utvinning av olje og gass i Norge. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn slik Grunnloven § 104 krever, og vurderingen skal være synliggjort i den beslutningen som blir fattet.»

Disse medlemmer viser til at NIM i møte med komiteen stilte seg bak denne vurderingen og anbefalte

at et minimum må være at konsekvenser i levetiden til dagens barn blir vurdert i forbindelse med behandling av utbyggings- og driftstillatelser.

Disse medlemmer slutter seg til denne vurderingen og mener krav til vurderinger av barns rettigheter og hensyn til barns beste må innarbeides i PUD-veilederen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at alle godkjenninger av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) gitt etter 22. desember 2020 trekkes tilbake.»

«Stortinget ber regjeringen innføre et umiddelbart moratorium på behandling av alle nye søknader om Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) inntil et system med tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslippene er på plass.»

«Stortinget ber regjeringen fastsette tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslipp i forbindelse med PUD-søknader, i tråd med Norges institusjon for menneskerettigheters anbefaling.»

«Stortinget ber regjeringen endre PUD-veilederen med krav om at klimavurderinger av forbrenningsutslipp innenfor rammene av 1,5-gradersmålet blir konsekvensutredet og sendt på høring i forkant av endelig beslutning.»

«Stortinget ber regjeringen endre PUD-veilederen med krav om at hensyn til barns beste blir konsekvensutredet og sendt på høring i forkant av endelig beslutning, i tråd med Grunnloven.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er opplagt at regjeringen må forholde seg til lover, regler og vedtak fattet av Stortinget. Det er ingenting i høyesterettsdommen som tilsier at regjeringen ikke har overholdt dette. Dersom Stortinget mener at regjeringens rammer i lover, regler og vedtak ikke er tilstrekkelig for å ivareta bærekraftsmålene, kan Stortinget måtte gjøre endringer i lovverket dersom stortingsflertallet finner det nødvendig.

Disse medlemmer mener at konsekvensen av NIMs forslag på klimafeltet vil være at utviklingen av klimapolitikken flyttes fra folkevalgte organer til domstolene. Forslaget fremmes på tross av Høyesteretts svært tydelige dom i det såkalte klimasøksmålet, hvor NIM engasjerte seg på den tapende parts side. Det foreslåtte lovfestede klimamålet vil, med sine vide tolkningsmuligheter, legge veien åpen for nye rettspros-

ser hvor hensikten vil være å overprøve viljen til det flertallet velgerne har valgt inn på Stortinget.

Disse medlemmer mener at NIM har lagt til grunn et rettspolitisk syn som savner både demokratisk oppslutning og dekning i norsk rettstradisjon. Disse medlemmer vil derfor understreke at de ikke gir sin tilslutning til NIMs synspunkter på Grunnlovens betydning for klimapolitikken. Disse medlemmer viser til at petroleumslovgivningen oppstiller krav om konsekvensutredning, men det er ikke i seg selv et grunnlag for også å innfortolke dette som et formkrav etter Grunnloven § 112. På samme måte kan heller ikke 1,5-gradersmålet innlemmes i fortolkningen av Grunnloven § 112, fordi dette målet ellers nyter bred politisk oppslutning og innlemmes i sekundærretten.

Disse medlemmer viser videre til det arbeid som pågår med NIMs forslag i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at alle godkjenninger av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) gitt etter 22. desember 2020 trekkes tilbake.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen innføre et umiddelbart moratorium på behandling av alle nye søknader om Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) inntil et system med tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslippene er på plass.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fastsette tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslipp i forbindelse med PUD-søknader, i tråd med Norges institusjon for menneskerettigheters anbefaling.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen endre PUD-veilederen med krav om at klimavurderinger av forbrenningsutslipp innenfor rammene av 1,5-gradersmålet blir konsekvensutredet og sendt på høring i forkant av endelig beslutning.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen endre PUD-veilederen med krav om at hensyn til barns beste blir konsekvens-

utredet og sendt på høring i forkant av endelig beslutning, i tråd med Grunnloven.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

vedtak:

Dokument 8:236 S (2021–2022) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Une Bastholm, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven – vedtas ikke.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 23. mai 2022

Marianne Sivertsen Næss

leder

Ove Trellevik

ordfører



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget
Karl Johans gate 22
0026 Oslo

Deres ref

Vår ref
21/1963-

Dato
28. april 2022

Representantforslag 236 S (2021 - 2022) om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven

Jeg viser til brev fra energi – og miljøkomiteen 19. april 2022 vedlagt representantforslag 236 S (2021-2022) fra stortingsrepresentantene Une Bastholm, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson. Representantene fremmer følgende forslag:

1. *Stortinget ber regjeringen sørge for at alle godkjenninger av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) gitt etter 22. desember 2020 trekkes tilbake.*
2. *Stortinget ber regjeringen innføre et umiddelbart moratorium på behandling av alle nye søknader om Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD).*

I Meld. St. 11 (2021-2022) omtales utredningsplikten knyttet til klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp ved behandlingen av alle nye utbyggingsplaner (PUD). Dette i lys av at Høyesterett i plenum 22. desember 2020 avsa dom i søksmålet fra Natur og Ungdom og Greenpeace mot staten v/Olje- og energidepartementet om vedtaket 10. juni 2016 om tildeling av nye utvinningstillatelser i Barentshavet i 23. konsesjonsrunde. Statens syn var at vedtaket var gyldig, og det kan være verdt å minne om at dette vant fram på alle punkter i alle tre rettsinstanser. Høyesterettsdommen har ikke endret rettstilstanden, og domstolen sier etter mitt syn at politiske spørsmål først og fremst ligger til våre politiske organer å avgjøre.

Høyesterett kom enstemmig til at vedtaket verken var i strid med Grunnloven § 112 eller Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Høyesterett kom videre til at det ikke var noen saksbehandlingsfeil, og at ev. feil uansett ikke hadde virket inn på vedtaket. Et mindretall

mente at klimakonsekvensene av forbrenning burde vært vurdert under åpningen av Barentshavet sørøst, og dette måtte føre til at åpningen måtte vurderes på nytt, med en ny konsekvensvurdering. Et flertall på 11 dommere mente at det mest egnede og formålstjenlige var at slike vurderinger burde gjøres på tidspunktet for behandling av utbyggingsplaner (PUD), fordi utslipp først og fremst oppstår dersom det blir gjort drivverdige funn som får godkjent PUD og blir bygd ut. Høyesterett uttalte at det er opp til myndighetene hvilke miljøtiltak som skal settes i verk for å sikre miljøet. Domstolen påpekte at myndighetene vil ha både rett og plikt til å ikke godkjenne PUD dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det ville være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen.

Domstolen påpeker videre at forbrenningsutslipp i utlandet er et generelt utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumspolitik. Videre at nettoeffekten av forbrenningsutslipp er et komplisert og omstridt tema – siden den er så nært knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Det vises blant annet til at utslippene kan gå ned dersom gass blir erstattet av kull og at kutt i norsk oljeproduksjon vil kunne bli erstattet av olje fra andre land. Det vises videre til at kvotesystemet EU ETS også vil ha påvirkning på nettoeffektene.

Stortinget har ved flere anledninger tatt stilling til forslag om hel eller delvis utfasing av norsk petroleumsvirksomhet på bakgrunn av de globale CO₂-utslippene. Alle slike forslag er forkastet av et bredt politisk flertall. Stortinget har også tatt stilling til forslag om ikke å godkjenne nye utbyggingsplaner de har blitt forelagt på grunn av globale CO₂-utslipp. Slike forslag har blitt stemt ned av et bredt politisk flertall.

Det er de samlede utslippene av klimagasser i verden, inkludert Norge, som påvirker den globale oppvarmingen. Utslippene globalt fra bruk av olje og gass utgjør om lag 40 pst. av utslippene. Norske felt dekker i dag om lag 2-3 pst. av verdens behov for olje og gass. Våre påviste ressurser, som antas bli utvunnet ved fremtidige nye utbygginger og ytterligere økt utvinningstiltak er begrensede, tilsvarer henholdsvis 1,9 og 1,6 måneder av verdensforbruket for gass og væske. Antatt uoppdagede ressurser i åpnet areal er i størrelsesorden nok til å dekke henholdsvis 5,2 og 4,3 måneder med dagens globale forbruk. Størrelsene på norske ressurser begrenser muligheten norsk ressursforvaltning har for å påvirke globale klimagassutslipp og dermed også mulige klimaendringer i Norge. Dette selv om en kun beregner *bruttoutslipp* ved forbrenning.

Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale *nettoutslipp*; altså hvis en også tar hensyn til annenordenseffekter i energimarkedene av økt ressursutvinning i Norge. Dette temaet er vurdert av ulike fagmiljøer som har kommet frem til ulike anslag på nettoeffektene¹. Alle slike beregninger er naturlig nok basert på en rekke diskuterte og usikre forutsetninger. Uansett vil nettoeffekten på de

¹ Fæhn mf.fl.: Climate Policies in a Fossil Fuel Producing Country: Demand versus Supply Side Policies, The Energy Journal, Vol. 38, No. 1 (2017) og Rystad Energy: Utslippseffekter av produksjonskutt på norsk sokkel. (2021).

globale utslippene være svært liten i et globalt perspektiv, og alltid mindre enn bruttoutslippene.

At forbrenning av olje og gass produsert på norsk sokkel vil medføre CO₂-utslipp har vært allment kjent i lang tid og har vært en tydelig del av debatten om norsk petroleums- og klimapolitikk i mange år. Dette har derfor også vært en viktig del av bakteppet for departementets gjennomføring av den petroleumspolitikken Stortinget har fastlagt. Departementet har imidlertid ikke gjort konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslipp ved sin behandling av enkeltsøknader om godkjenning av plan for utbygging og drift historisk.

Etter domsavsigelsen i Høyesterett foretok departementet en vurdering av om dommen tilsa en justering i saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift, og i tilfelle hvilke endringer som burde gjøres. Saksbehandlingen ble som følge av dette justert fra og med høsten 2021 når disse vurderingene var slutført.

Dette betyr at departementet, ved myndighetsbehandlingen av relevante planer for utbygging og drift innsendt etter domsavsigelsen i Høyesterett, har gjort slike vurderingen som del av sin saksbehandling. Det er ikke gjort slike eksplisitte vurderinger ved behandlingen av søknader om endret plan for utbygging og drift som ikke gjelder utvinning, men omhandler omlegging av energiforsyningen for enkeltfelt til drift med kraft fra land.

Omfanget av departementets vurderinger tilpasses størrelsen av ressursene i den enkelte utbygging da dette er en avgjørende faktor for omfanget av mulige utslipp fra sluttbruken av ressursene. Ved utbyggingsplanene for Kristin Sør- og Kobra East Gekko-utbyggingene er det gjort beregninger av bruttoutslipp (maksimale utslipp). Disse viser henholdsvis 20,0 og 17,6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over hele levetiden for feltene. For større utbygginger vil departementet også gjøre anslag på mulige netto forbrenningsutslipp ved utnyttelsen av ressursene i et felt. For utbygginger som skal forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet vil denne type vurderinger inngå i saksfremlegget fremover.

Departementet vil fremover også synliggjøre vurderingene som er gjort i vedtak knyttet til søknader fra rettighetshavergrupper om godkjenning av plan for utbygging og drift, jf. Meld. S. 11 (2021-2022).

Olje- og energidepartementet har etter 22. desember 2020 godkjent plan for utbygging og drift av Breidablikk, Kristin Sør og Kobra East og Gekko. Disse tre prosjektene er godkjent før min tid som statsråd, men jeg kan ikke se at det er grunnlag for å omgjøre godkjenningsvedtakene knyttet til utbyggingene av disse prosjektene.

For utbyggingene Kristin Sør og Kobra East og Gekko er det gjort eksplisitte beregninger og vurderinger av departementet, jf. over. Disse fremgår av beslutningsgrunnlaget i departementet.

PUD for Breidablikk-utbyggingen ble sendt inn i 2020 og godkjent før departementet hadde vurdert ferdig og tatt stilling til om høyesterettsdommen tilsa en justering av saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift. Det er således ikke gjort eksplisitte vurderinger som del av saksbehandlingen av denne saken, men størrelsesordenen av mulige utslipp var godt kjent for departementet.

Departementet har også fattet vedtak om endret plan for utbygging og drift for Troll- og Sleipner-feltene. Disse planene er knyttet til tiltak for å redusere utslipp til luft fra feltene (kraft fra land). Disse prosjektene betyr ikke endret utvinning og dermed endring i utslipp ved forbrenning.

I min tid som statsråd har departementet ikke godkjent noen planer for utbygging og drift, men vi har nå til behandling flere søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift. Det ventes videre flere slike søknader sendt inn i løpet av 2022. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for ikke å sluttbehandle disse sakene.

Regjeringen ønsker derimot å videreføre en stabil og langsiktig petroleumpolitikk og kan ikke se at det er noe grunnlag for å gjøre ytterligere endringer i behandlingen av søknader om godkjenningen av planer for utbygging og drift etter Høyesteretts dom enn det som allerede er gjennomført og varslet i Meld. S. 11 (2021-2022). Det er derfor heller ikke aktuelt for meg å innføre et moratorium på behandling av nye søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift slik representantene foreslår.

I representantforslaget vises det til vurderinger gjort av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Det er imidlertid ikke riktig slik det fremgår av utredningen fra NIM eller på deres hjemmeside at departementet har bedt NIM om å utrede dette sakskomplekset.

Med hilsen



Terje Aasland



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget
Karl Johans gate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/1963-

13. mai 2022

Spørsmål til representantforslag 236 S (2021 - 2022)

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen 3. mai 2022 vedlagt spørsmål fra komiteens medlemmer fra Miljøpartiet De Grønne i forbindelse med representantforslag 236 S (2021-2022):

- 1. NIMs utredning s. 21-26 anbefaler et sett med normer/kriterier til grunn for vurderingen av om statens plikt til å nekte PUD av hensyn til klima har inntrådt. Hva er statsrådets vurdering av NIMs forslag til normer?*

I sin utredning pkt. 3.3. (s 21. flg) bygger NIM opp en argumentasjon for å understøtte synspunktet om at aktivitet som omfatter utslipp som ikke er forenlig med å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 °C heller ikke er forenlig med Grunnloven § 112. NIM forutsetter at det for naturen eksisterer en øvre tålegrense på 1,5 °C global oppvarming, og anfører som støtteargument at oppvarming over 1,5 °C innebærer en sterk risiko for å aktivere irreversible vippepunkter.

Som part i Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å bidra til å nå det globale langsiktige temperaturmålet om å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 grader sammenlignet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Regjeringen fører en aktiv og helhetlig klimapolitikk for å nå disse målene, med lovfestede økonomidekkende mål for reduksjon av klimagassutslippene, jf. klimaloven. Norsk petroleumspolitikkk ligger innenfor disse rammene.

Min vurdering er at det ikke er grunnlag for å tolke Grunnloven § 112 slik at den innebærer at norske myndigheter skal nekte tillatelse til all økonomisk aktivitet som kan innebære utslipp av klimagasser. Verken bestemmelsens forarbeider eller Høyesteretts dom gir etter mitt syn

holdepunkter for en slik tolking. Tvert imot er det gode holdepunkter i høyesterettsdommen for å legge til grunn at staten, også innenfor de rammer som Grunnloven § 112 setter, kan ha en helhetlig tilnærming til klima- og miljøpolitikken som selvfølgelig også omfatter petroleumsaktiviteten;

«(148) For vedtak som har ei side til klimaet, typisk vedtak som kan innebera utslepp av klimagassar, er det eit spørsmål om verknaden av vedtaket skal vurderast isolert, eller saman med andre utslepp.

Frå forureiningslova § 6 andre ledd og naturmangfaldlova § 10 kjenner me prinsippet om at det skal skje ei samla vurdering. Etter mitt syn må ein ved gyldigheitssøksmål på den eine sida ta utgangspunkt i det konkrete vedtaket. Vedtaket kan på hi sida heller ikkje sjåast isolert, men som ein del av heilskapen. Det kan likevel ikkje vera slik at ein gjennom angrep på eit enkeltstående inngrep kan ta eit generaloppgjær med heile miljø-, klima- eller petroleumspolitikken.»

Denne uttalelsen fra Høyesterett står under overskriften «Nokre særlege tolkingsspørsmål» der førstvoterende tydeliggjør at anvendelse av Grunnloven § 112 på utslipp av klimagasser generelt reiser noen særlige tolkingsspørsmål. Utfra systematikken i dommen er det naturlig å legge til grunn at disse avklaringene vil gjelde uansett på hvilket stadium i petroleumsvirksomheten man befinner seg.

Det er også vanskelig å forstå at prinsippene om generasjonssolidaritet, aktsomhet, samlet belastning og føre-var som NIM viser til under pkt. 3.3. tilsier en annen vurdering, da disse allerede er en integrert del av norsk klima- og miljøpolitikk og regulering i dag.

Klimavirkningene er de samme uavhengig av hvilken sektor utslippene stammer fra. Et sett av generelle normer for en ev. plikt til å nekte PUD av hensyn til klima må derfor også anvendes i alle andre sektorer som fører til klimagassutslipp. Dette viser at hensynet til klima ikke nødvendigvis ivaretas på den mest hensiktsmessige måte i hver enkelt utbygging, men må sees i en større sammenheng og også på tvers av sektorer. Det er slik den norske klimapolitikken er innrettet.

2. *I svaret til komiteen viser statsråden til at Høyesterett har slått fast at «myndighetene vil ha både rett og plikt til å ikke godkjenne PUD dersom situasjonen på utvinningsstadiet har blitt slik at det ville være i strid med Grunnloven § 112». Ettersom statsråden mener det ikke er nødvendig å sette behandling av PUD-er i bero, legger jeg til grunn at han har utarbeidet et sett med kriterier for å gjøre disse vurderingene. Kan statsråden gjøre nærmere rede for hvilke konkrete kriterier han har satt opp, og hva som etter statsrådets vurdering må til for at terskelen for å nekte PUD av hensyn til klima inntreffer?*

Departementet gjør vurderinger av om det globale klimaet vil kunne påvirkes av forbrenningsutslipp fra en enkelt utbygging på en slik måte at det vil kunne få slike

konsekvenser for klima og miljø i Norge at det bryter med Grunnloven § 112.

Departementets beregninger/utredninger av forbrenningsutslipp vil tilpasses størrelsen av ressursene i den enkelte utbygging. Dette er en avgjørende faktor for omfanget av utslipp fra sluttbruken av ressursene. Departementet gjør for alle aktuelle prosjekter beregninger av brutto forbrenningsutslipp (maksimale utslipp). For større utbygginger vil departementet også gjøre anslag på mulige netto forbrenningsutslipp ved utnyttelsen av ressursene i et felt. Dette er forhold departementet eksplisitt vurderer i saksbehandlingen.

Departementets beregninger/utredninger av forbrenningsutslipp som ligger til grunn for vurderingene vil være basert på et oppdatert faktagrunnlag. For å beregne bruttoutslipp tas det utgangspunkt i publiserte, anerkjente utslippsfaktorer og forventede, utvinnbare ressurser i utbyggingen. Ved større utbygginger, når det i tillegg skal beregnes nettoutslippseffekt, vil departementet på tilsvarende måte basere seg på eksterne, publiserte analyser. Her er Rystad Energy (2021) og Fæhn mfl. (2017) sentrale faglige arbeider. Både ved beregning av brutto- og nettoutslipp vil departementet legge til grunn offentlig tilgjengelig informasjon både i dag og fremover. Departementets arbeid kan enkelt ettergås.

I lys av omfanget av mulige utslipp mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre eksplisitte utredninger av konsekvensene i Norge som følge av forbrenningsutslipp i utlandet knyttet til godkjenning av enkeltutbygginger på norsk sokkel. Til det vil bruttoutslippene være lave i en global sammenheng og usikkerheten i slike beregninger være så stor at det er klart at slike egne utredninger ikke vil gi noen ekstra informasjon utover det som allerede foreligger.

Store utbygginger forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet. Konsekvenser av en utbygging, herunder departementets vurderinger av forbrenningsutslipp vil inngå i saksfremlegget for Stortinget og vil være en del av faktagrunnlaget når Stortinget skal behandle saken. Det arbeides i næringen med flere planer som, om besluttet, vil forelegges Stortinget våren 2023. Som del av den samlede behandlingen av disse tar departementet sikte på å få gjennomført en oppdatert, ekstern utredning av netto utslippseffekter knyttet både til disse prosjektene og mer generelt til utslipp fra norsk produksjon. En slik utredning vil bli gjort offentlig tilgjengelig.

3. Komiteen har mottatt høringsinnspill fra både NIM og Ole Kristian Fauchald, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, som peker på at for å ivareta kravene til konsekvensutredninger etter Grunnloven, petroleumsloven, og EUs prosjektdirektiv, så må saken sendes på høring før en beslutning tas. I media har statsråden omtalt departementets metodikk som «en skjematisk sjablongberegning». Jeg ønsker å be statsråden gi sin vurdering av høringsinnspillene.

Det er ikke et eksplisitt krav i prosjektdirektivet (2011/92/EU) eller petroleumsloven at forbrenningsutslippene i andre land skal omfattes av konsekvensutredningen.

Det er staten som har det overordnede ansvaret for at det skjer en slik vurdering. Dette fremgår også av premissene i Høyesteretts dom, hvor rekkevidden av Grunnloven § 112 klargjøres. Grunnloven § 112 overlater et skjønns til statens myndigheter når det gjelder den nærmere gjennomføringen av pliktene etter bestemmelsen. Departementet har så langt lagt opp til at vurderinger av forbrenningsutslippene foretas av departementet selv og vil synliggjøres i dokumentet som redegjør for og begrunner vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne plan for utbygging og drift, jf. forskrift til lov om petroleumsvirksomhet § 20. For utbygginger som skal forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet, vil denne type vurderinger inngå i saksfremlegget. Dette vil gi allmenheten innsikt i de vurderingene som foretas.

Det er viktig å understreke at nettoeffekten av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomhet er komplisert og omstridt, siden den er nært knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Dette er også vektlagt av Høyesterett i plenumsdommen fra 22. desember 2020. Det er derfor behov for en samordnet, helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmålet. Dette sikres best ved at departementet foretar vurderingene.

4. Representantforslaget foreslår å trekke tilbake PUD-tillatelser gitt etter 22.12.20. Prof. Fauchald viser i sitt høringsinnspill til at Grunnlovens §112 trådte i kraft i 2014, og ber Stortinget også vurdere tillatelsene gitt etter 20.06.14. Kan statsråden oversende til komiteen samtlige PUD-er som er behandlet etter at Grunnlovens §112 trådte i kraft 20. juni 2014?

Av vedlegget fremgår planer for utbygging og drift der departementet har fattet vedtak om godkjenning siden 20. juni 2014.

Jeg har også lagt ved en oversikt over endrede planer for utbygging og drift der departementet har fattet vedtak om godkjenning i samme periode.

5. Kan statsråden gi komiteen en samlet oversikt over hvilke PUD-er som forventet til behandling i 2022?

Innenfor de myndighetsfastsatte rammene, er det rettighetshaverne som tar beslutning om en utbygging skal gjennomføres. Dersom det fattes en slik beslutning så skal rettighetshaverne sende inn søknad om godkjenning av en plan for utbygging og drift for myndighetsgodkjenning.

Departementet er kjent med at det i næringen arbeides med sikte på innlevering av plan for utbygging og drift for om lag 15 nye utbygginger i løpet av 2022. I tillegg arbeides det med investeringer i økt utvinning og videreutvikling av eksisterende felt, inkl. kraftløsning.

Departementet har per i dag plan for utbygging og drift for Frosk, Tommeliten A og Eldfisk Nord, i tillegg til endret plan for utbygging og drift for Ormen Lange fase 3 og Oseberg OGP til behandling

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Terje Aasland', written in a cursive style.

Terje Aasland

Vedlegg

Godkjente utbyggingsplaner siden 20. juni 2014:

Utbyggingsplan	Godkjent
Kobra, East Gekko	10.02.2022
Kristin Sør	02.02.2022
Breidablikk	29.06.2021
Hod reutvikling	08.12.2020
Tor II reutvikling	14.11.2019
Duva	27.06.2019
Solveig	26.06.2019
Johan Sverdrup andre byggetrinn	15.05.2019
Nova	27.09.2018
Johan Castberg	11.06.2018
Ærfugl	06.04.2018
Fenja	05.04.2018
Skogul	23.03.2018
Bauge	20.06.2017
Oda	12.05.2017
Trestakk	30.03.2017
Dvalin	21.03.2017
Byrding	17.01.2017
Utgard	17.01.2017
Oseberg Vestflanken 2	14.06.2016
Maria	04.09.2015
Johan Sverdrup første byggetrinn	18.06.2015
Gullfaks Rimfaksdalen	20.03.2015

Godkjente endrede utbyggingsplaner siden 20. juni 2014:

Endret plan	Godkjent
Troll vest elektrifisering	17.12.2021
Sleipner kraft fra land	11.02.2021
Balder Future	18.06.2020
Hywind Tampen	08.04.2020
Gullfaks Shetland Lista fase 2	14.06.2019
Troll fase III	07.12.2018
Snorre expansion project	15.06.2018
Valhall flanke vest	23.03.2018
Yme new development	23.03.2018
Ekofisk sør (2/4 VC)	07.09.2017
Njord	20.06.2017
Gullfaks Shetland Lista	03.12.2015