



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen

0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

22/1022-

23. mai 2022

Vedrørende utbygging og drift av Breidablikk

Jeg viser til brev 10. mai 2022 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité vedrørende utbygging og drift av Breidablikk. Komiteen viser i brevet til en utredning fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) etter Høyesteretts dom i det såkalte klimasøksmålet desember 2020.

Hovedspørsmålet Høyesterett tok stilling til var om Grunnloven § 112 om retten til miljø gir borgerne individuelle rettigheter som de kan gjøre gjeldende direkte for domstolene, og hvor langt domstolene kan overprøve vedtak fra Stortinget på dette området. Høyesterett kom enstemmig fram til at det klare utgangspunktet er at det er opp til styresmaktene hvilke miljøtiltak som skal iverksettes.

Domstolen sier at politiske spørsmål først og fremst ligger til våre politiske organer å avgjøre. Det påpekes i dommen at det må aksepteres at Stortinget og regjeringen bygger norsk klimapolitikk på den ansvarsfordelingen mellom stater som følger av internasjonale avtaler, herunder prinsippet om at hver stat er ansvarlig for utslipp fra den forbrenningen som skjer på eget territorium. Grunnloven § 112 verner bare miljøet i Norge. Dersom virksomhet i utlandet som norske myndigheter har direkte innvirkning på eller kan sette inn tiltak mot, gjør skade i Norge sier domstolen at dette må kunne trekkes inn ved bruken av paragrafen. Den viser i så måte til forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Norge (dommen avsnitt (149)).

Høyesterett sier i dommen at åpenbare rettsstatshensyn tilsier at domstolene skal kunne sette grenser for et politisk flertall når det er snakk om grunnlovfestede verdier, men også at demokratihensyn taler for at saker om grunnleggende miljøspørsmål blir behandlet av folkevalgte organer og ikke av domstolene. Når Stortinget har behandlet en sak, og derved politisk avveiet ulike samfunnshensyn mot hverandre, må Grunnloven § 112 i henhold til

Høyesterett forstås som en sikkerhetsventil, som bare kan anvendes der Stortinget grovt har satt til side sine plikter etter bestemmelsen (dommen avsnitt (142)). Høyesterett skriver også at det ikke kan være slik at en gjennom angrep på et enkeltstående inngrep kan ta et generaloppgjør med hele miljø-, klima- eller petroleumspolitikken (dommen avsnitt (148)).

Petroleumsvirksomheten i Norge er gjennomregulert og lovgivningen bygger på bred politisk tilslutning. 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 å ikke godkjenne nye utbyggingsplaner på grunn av globale CO₂-utslipp, jf. Innst. 240 S (2018-2019). Forslaget ble stemt ned av et bredt politisk flertall.

Det er godt kjent at det vil oppstå klimagassutslipp ved forbrenning av olje og gass som utvinnes på norsk sokkel. Dette er kunnskap som over tid har ligget til grunn for det offentlige ordskiftet og ved utformingen og gjennomføringen av norsk petroleum- og klimapolitikk.

I dommen skriver Høyesterett: «*Forbrenningsutslepp i utlandet er eit generelt utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumspolitik. Samstundes er nettoeffekten av forbrenningsutsleppa komplisert og omstridd, sidan han er knytt til den globale marknaden og konkurransesituasjonen for olje og gass. Dersom gass blir erstatta av kol, vil kutt i gasseksporten ha ein negativ CO₂-effekt. Dersom gassen konkurrerer med gass frå andre tilbydarar, vil effekten kunne vera null. Kutt i norsk oljeproduksjon vil kunne bli erstatta av olje frå andre land. Og dei samla utsleppa vil ikkje nødvendigvis bli påverka dersom norsk olje eller gass blir nytta innanfor kvotepiktig sektor. Det er for meg her tilstrekkeleg å peike på at nettokonsekvensen av norsk eksport av olje og gass for dei globale utsleppa er komplisert og omdiskutert. Det er openbert behov for å sjå alle utslepp frå norsk produksjon av petroleum samla. Etter mitt syn måtte det då vera opp til departementet og regjeringa å avgjera om det var tenleg å vise til og handsame spørsmålet om klimaverknader på eit overordna nivå – altså som ein del av den norske klimapolitikken – framfor å omtala dei i den konkrete konsekvensutgreiinga.*» (dommen avsnitt 234).

Det er staten som har det overordnede ansvaret for at det skjer en vurdering opp mot Grunnloven § 112. I følge § 112 andre ledd har borgerne «rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har er etter foregående ledd». Bestemmelsen sier lite om hvordan slik kunnskap skal innhentes, systematiseres og gjøres offentlig tilgjengelig eller hvor omfattende den skal være i tilknytning til den enkelte forvaltningssak.

Som følge av domsavsigelsen har departementet justert saksbehandlingen fra høsten 2021. Departementet har nå besluttet å foreta konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslippene som del av behandlingen av søknader om godkjenning av plan for utbygging og drift. Dette gjøres i tillegg til den mer generelle, overordnede måten dette temaet tidligere har blitt belyst på i offentligheten.

Hovedbegrunnelsen til at departementet har valgt å gjøre disse vurderingene selv er, som Høyesterett også påpeker, at forbrenningsutslipp i utlandet er et generelt utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumpolitikk. Videre er nettoeffekten av forbrenningsutslipp fra petroleums-virksomheten komplisert og omstridt, siden den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Det er derfor behov for en helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmålet, noe som også sikres best ved at departementet foretar vurderingene. Disse vurderingene skiller seg følgelig fra de konsekvensutredninger som rettighetshaverne er pålagt å gjøre i forbindelse med spesifikke utbygginger av olje- og gassfelt.

For å beregne bruttoutslipp tar departementet, i tråd med anvisningen som gis i dommen fra Høyesterett, utgangspunkt i publiserte, anerkjente utslippsfaktorer og forventede, utvinnbare ressurser i utbyggingen. En slik tilnærming er også i tråd med beregningene gjengitt av mindretallet i Innst. 240 S (2018-2019). Ved større utbygginger vil departementet i tillegg gjøre beregninger av nettoutslippseffekten. Slike beregninger vil basere seg på eksterne, publiserte analyser, med Rystad Energy (2021) og Fæhn m.fl. (2017) som sentrale, offentlig tilgjengelige og debatterte faglige arbeider. For utbygginger som forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet, vil også departementets vurderinger av forbrenningsutslipp inngå i saksfremlegget for Stortinget.

I Meld. St. 11 (2021-2022) framgår det at departementet fremover vil synliggjøre disse vurderingene ved vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift, jf. forskrift til lov om petroleumsvirksomhet § 20.

Det arbeides i næringen med flere utbyggingsplaner som, dersom disse blir besluttet, vil bli forelagt 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 både knyttet til disse prosjektene samlet og mer generelt til utslipp fra norsk produksjon, jf. domstolens syn om at det er «... *openbert behov for å sjå alle utslepp frå norsk produksjon av petroleum samla ...*» når det gjelder denne type vurderinger (dommen avsnitt (234)). En slik utredning vil bli gjort offentlig tilgjengelig.

Høyesterett sier ikke noe om at «kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen» skal gjøres tilgjengelige i en bestemt form. Videre er det departementets oppfatning at EUs prosjektdirektiv, jf. sitatet fra NIM som gjengis i komiteens brev, ikke stiller krav om at forbrenningsutslipp i andre land skal omfattes av de konsekvensutredninger som må gjøres i forbindelse med plan for utbygging og drift. Departementet er derfor ikke enig i NIMs syn om at tidligere PUD-godkjenninger er i strid med Grunnloven § 112 annet ledd og EUs prosjektdirektiv, eller at det er grunnlag for å stille behandlingen av innkomne søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift i bero.

I det følgende svarer jeg nærmere på komiteens tre spørsmål.

1. *Stemmer det at det ikke er foretatt en vurdering av klimavirkninger av produksjons- og forbrenningsutslipp ved behandlingen av planen for utbygging og drift av Breidablikk i tråd*

med Høyesteretts domsgrunner?

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, da 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 eksplisitte vurderinger som del av sin saksbehandling. Det er ikke gjort slike vurderinger ved behandlingen av søknader om endret plan for utbygging og drift som ikke gjelder utvinning, men som omhandler omlegging av energiforsyningen til drift med kraft fra land.

Det er riktig at det ikke er gjort slike eksplisitte vurderinger for PUD for Breidablikk-utbyggingen som ble godkjent før høsten 2021, nærmere bestemt 29. juni 2021.

2. I så fall, hva er årsaken, og hvilke konsekvenser mener Olje- og energidepartementet en manglende vurdering må få videre?

Det er godt kjent at det vil oppstå klimagassutslipp ved forbrenning av olje og gass som utvinnes på norsk sokkel. Dette er kunnskap som over tid har ligget til grunn for det offentlige ordskiftet og ved utformingen og gjennomføringen av norsk petroleums- og klimapolitikk. Stortinget har vurdert spørsmålet i konkrete saker, og stemte i 2019 mot å ikke godkjenne utbyggingsplanen for Johan Sverdrup-feltets andre byggetrinn bl.a. som følge av forbrenningsutslipp.

Dette tilsier klart at beslutningen om å godkjenne planen for utbygging av Breidablikk ikke ville vært endret selv om en eksplisitt vurdering av de globale forbrenningsutslippene hadde blitt gjort forut for PUD-vedtaket. Jeg kan derfor ikke se at det er forhold som gjør at det skulle være grunnlag for å omgjøre godkjenningsvedtaket knyttet til utbyggingen av Breidablikk.

3. I sammendrag av NIMs utredning til OED om Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster, som er tilgjengelig på NIMs nettsider, fremgår det: «På bakgrunn av brev av 27.09.2021 fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) til Olje- og energidepartementet, har departementet den 27.10.2021 bedt NIM om råd ved oppfølgingen av Høyesteretts dom av 22. desember 2020 (HR-2020-2472-P).» Er dette en korrekt gjengivelse?

Departement mener dette ikke er en korrekt gjengivelse. Etter ønske fra NIM avholdt departementet møte om den aktuelle problemstillingen 27. oktober 2021. Departement tok NIMs oppsummering etter møtet til orientering, og har ikke bedt NIM om råd i forbindelse

med oppfølgingen av Høyesteretts dom. Det er viktig med opplyste diskusjoner om petroleumsvirksomheten, også rettslige spørsmål knyttet til forbrenningsutslipp i utlandet fra norskprodusert olje og gass. Jeg merker meg at der er kommet ulike innspill også i denne saken.

Med hilsen

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

Terje Aasland