

# Konsekvensutredningen før åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet

*Spørsmål om tidspunktet for konsekvensutredning av klimavirkinger før et nytt område åpnes for petroleumsutvinning, og om konsekvensutredningen skal inneholde forbrenningsutslipp av norskprodusert petroleum i utlandet.*

Kandidatnummer: 202

Antall ord: 14 967



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2023

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Emne og problemstilling .....	3
1.2 Bakgrunn og aktualitet .....	3
1.3 Kilder og metodiske utfordringer .....	7
1.4 Opplegg av fremstilling .....	10
<b>2. Konsekvensutredning – krav etter petroleumslovgivningen</b> .....	<b>11</b>
<b>3. På hvilket trinn i saksbehandlingsprosessen skal det foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger?</b> .....	<b>12</b>
3.1 Innledning .....	12
3.1.1 Åpningsprosessen .....	13
3.1.2 PUD-stadiet .....	14
3.2 Er det et krav om utredning av klimavirkninger når et område skal åpnes for petroleumsvirksomhet? .....	15
3.2.1 Innledning .....	15
3.2.2 Klimadommen .....	15
3.2.3 Kunnskapssituasjonen om klimavirkninger .....	17
3.2.4 Krever Grunnloven § 112 en utredning av klimavirkninger før området åpnes? .....	20
3.2.5 Petroleumsloven tolket i lys av EUs plandirektiv og prosjektdirektiv, og forholdet mellom dem .....	22
3.2.5.1 Stiller plandirektivet krav om utredning av klimavirkninger før åpningsvedtak? .....	22
3.2.5.1 Plandirektivet i lys av petroleumsloven § 3-1 .....	27
3.2.6 Kan konsekvensutredning av klimavirkninger forskyves til PUD-stadiet? .....	29
3.3 Oppsummerende diskusjon og konklusjon .....	34
<b>4. Skal forbrenningsutslipp i utlandet omfattes av konsekvensutredningen?</b> .....	<b>35</b>
4.1 Innledning .....	35
4.2 Kreves det konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i utlandet? .....	36
4.2.1 Innledning .....	36
4.2.2 Oppstiller Grl. § 112 en plikt om vurdering av forbrenning i utlandet? .....	36
4.2.3 Oppstiller EUs plandirektiv en plikt om vurdering av forbrenning i utlandet? .....	39
4.3 Innholdet i konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp .....	42
4.4 Oppsummerende diskusjon og konklusjon .....	43
<b>5. Konklusjon</b> .....	<b>44</b>
<b>6. Litteraturliste</b> .....	<b>45</b>
a. Norske lover og forskrifter .....	45
b. Norske forarbeider .....	45
c. EU-direktiver og EØS-avtalen .....	46
d. Konvensjoner mv. ....	46
e. Norsk rettspraksis .....	46
f. Rettspraksis fra EU-domstolen .....	46
g. Litteratur (artikler og lovkommentarer) .....	47
h. Nettsider .....	48

# 1. Innledning

## 1.1 Emne og problemstilling

Emnet for denne oppgaven er kravet til utredning av virkningene på klima fra planlagt petroleumsutvinning. Petroleumsutvinning på kontinentalsokkelen er regulert av petroleumsloven (petrl.) som fastsetter krav om offentlige tillatelser på ulike trinn av aktiviteten.<sup>1</sup> Etter petrl. § 3-1 må det treffes vedtak om at et område åpnes for petroleumsvirksomhet før det i det hele tatt kan gis tillatelse til petroleumsvirksomhet i området. Eksklusiv rett til leting etter og utvinning av petroleum krever utvinningstillatelse etter petrl. § 3-3 og en godkjent plan for utbygging og drift (PUD) etter petrl. § 4-2.<sup>2</sup>

Den overordnede problemstillingen i denne fremstillingen er på hvilket trinn i saksbehandlingsprosessen som leder frem til petroleumsaktivitet det må foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger fra petroleumsutvinning. Videre vil det også diskuteres i hvilken grad det i konsekvensutredningen skal tas hensyn til klimavirkninger av forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet.

Problemstillingene vil bli belyst gjennom å tolke petroleumsloven og petroleumsforskriften i lys av Grunnloven § 112, EUs plan- og prosjektdirektiv og internasjonale klimaavtaler. Det fremkommer gjennom drøftelsene i oppgaven at myndighetene må foreta en konsekvensutredning av klimavirkninger allerede før åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet og at denne konsekvensutredningen må ta høyde for konsekvenser av forbrenningsutslipp i utlandet.

## 1.2 Bakgrunn og aktualitet

Problemstillingen og de medfølgende spørsmålene var sentrale i plenumsdommen HR-2020-2472-P (Klimadommen) i søksmålet reist av Natur og Ungdom og Föreningen Greenpeace Norden mot staten angående spørsmålet om utvinningstillatelsene som var tildelt i 23. konsesjonsrunde var ugyldige. En anførsel var at vedtaket om åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsutvinning var ugyldig, og at tildelingen av utvinningstillatelser i dette området følgelig var ugyldige. Miljøorganisasjonene gjorde først og fremst gjeldende at vedtaket var i

---

<sup>1</sup> Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet [petroleumsloven]

<sup>2</sup> Nærmere om dette i punkt 1.2

strid med Grunnloven § 112 (Grl.).<sup>3</sup> Høyesterett kom enstemmig til at Grl. § 112 bare i svært få tilfeller kunne gi borgerne individuelle rettigheter som kunne overprøves av domstolene. Vedtaket var dermed ikke ugyldig på bakgrunn av Grl. § 112. Retten fastsatte at bestemmelsen må forstås som en sikkerhetsventil som domstolene kan anvende til å sette til side vedtak der Stortinget har grovt forsømt sine plikter etter Grl. § 112 tredje ledd, noe Høyesterett ikke fant i denne saken.<sup>4</sup> Videre anførte miljøorganisasjonene at vedtaket var i strid med Grl. §§ 93 eller 102, samt tilsvarende bestemmelser i EMK artikkel 2 og 8.<sup>5</sup> Til EMK artikkel 2, og tilsvarende bestemmelse i Grl. § 93 som verner retten til liv, kom retten til at det ikke var nær nok sammenheng mellom tap av menneskeliv og utvinningstillatelsen som var gitt den 23. konsesjonsrunden.<sup>6</sup> Ved spørsmålet om artikkel 8, og tilsvarende bestemmelse i Grl. § 102 om retten til privatliv, kom retten til at artikkel 8 ikke alltid kan anvendes ved miljøforringelse og at bestemmelser bare setter plikter for staten dersom det er en direkte og tidsnær sammenheng mellom skadene på miljøet og privatlivet. Det kunne Høyesterett ikke finne her.<sup>7</sup> Vedtaket om utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde var dermed ikke i strid med EMK artikkel 2 eller 8, samt tilsvarende bestemmelser i Grl. §§ 93 og 102.

Det var imidlertid dissens angående spørsmålet om saksbehandlingen som førte til at utvinningstillatelsene for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst ble tildelt. Høyesteretts flertall ved 11 dommere kom til at det ikke forelå feil ved saksbehandlingen og at vedtaket således var gyldig. Høyesteretts mindretall på fire dommere kom til at vedtaket om utvinningstillatelse var ugyldig på grunn av manglende konsekvensutredning ved åpningen av Barentshavet sørøst. Høyesteretts flertall og mindretall var uenige om tolkningen av petroleumsloven og petroleumsforskriften i lys av Grl. § 112 og EU-rett. Dette førte til uenighet om tidspunktet for og innholdet i en konsekvensutredning før åpning av et nytt område for petroleumsutvinning vedtas. Flertallets begrunnelse har fått kritikk, og det at det forelå dissens knyttet til saksbehandlingen åpner for videre diskusjon av spørsmålet om hvilke krav som stilles til saksbehandlingen. Det åpnes derfor spørsmål om hvordan petroleumsloven skal forstås i lys av Grl. § 112 og hvordan de norske reglene blir påvirket av internasjonal rett.

---

<sup>3</sup> Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814

<sup>4</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 142

<sup>5</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen med protokoller, 4. november 1950

<sup>6</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 167-168

<sup>7</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 170

Spørsmålet om tidspunktet for utredning av klimavirkninger oppstår fordi det er lagt opp til en trinnvis saksbehandlingsprosess før petroleumsutvinning kan påbegynnes. Prosessen starter som nevnt ovenfor med at det etter petrl. § 3-1 må treffes vedtak om åpning av et område for petroleumsvirksomhet i områder der det ikke tidligere er åpnet for dette. Det fremgår av bestemmelsens første ledd første punktum at før et område åpnes «med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finnes sted en avveining mellom ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området.» Etter petrl. § 3-1 første ledd annet punktum «skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha.» Bestemmelsen tar sikte på at det må vurderes hvilke konsekvenser petroleumsvirksomheten kan ha på klima og miljø, berørte næringer og samfunnet generelt før et område blir åpnet for petroleumsvirksomhet. Dermed legger bestemmelsen opp til at det skal gjennomføres en konsekvensutredning av interesser som kan bli påvirket av åpningen. En konsekvensutredning er en systematisk utredning for å klargjøre virkningene av et tiltak, før det skal fattes beslutninger om gjennomføring.<sup>8</sup>

Åpningsavgjørelsen er ikke et forvaltningsvedtak ettersom det ikke er bestemmende for rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd.<sup>9</sup> Det vil si at åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet ikke resulterer i mer enn at det vil være mulig for myndighetene å tildele tillatelser for letevirksomhet, utvinning og drift i området. Likevel er åpningsavgjørelsen en sentral del av saksbehandlingsprosessen, og derfor vil saksbehandlingen knyttet til åpningsavgjørelsen være avgjørende for gyldigheten av eventuelle utvinningstillatelser.<sup>10</sup>

Områdene som blir åpnet for petroleumsutvinning er større områder. Etter at et område er åpnet kan det tildeles tillatelse til letevirksomhet og utvinning for nærmere avgrensede felter innenfor det åpnete området, jf. petrl. § 2-1 og § 3-3. Utvinningstillatelse gir enerett til letevirksomhet og utvinning av petroleumsforekomster på et angitt område, jf. petrl. § 3-3 tredje ledd. Utvinningstillatelsen tilsier tilsynelatende at rettighetshaver kan utvinne petroleumsforekomsten den finner, men dette begrenses av at det i petrl. § 4-2 første ledd

---

<sup>8</sup> Regjeringen (2023, 14. februar) *Konsekvensutredninger* <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/konsekvensutredninger/id2076809/> (lest 17. april 2023)

<sup>9</sup> Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

<sup>10</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 180.

stilles krav om en godkjent plan for utbygging av drift (PUD) før utvinning kan påbegynnes. Etter petrl. § 4-2 annet ledd skal en PUD inneholde en konsekvensutredning av blant annet miljøvirkninger fra utvinning og drift av petroleumsforekomsten.

Det er altså i tilknytning til to typer vedtak det skal gjennomføres en konsekvensutredning i saksbehandlingsprosessen som leder frem til petroleumsutvinning, åpningsvedtaket og godkjenning av PUD. Når et område åpnes for petroleumsutvinning foreligger det usikkerhet om hvor mye petroleum som vil kunne bli aktuelt å utvinne innenfor området. Dette har blitt brukt som argument for å vente med konsekvensutredningen til vedtaket om godkjenning av PUD, etter at en drivverdig petroleumsforekomst er påvist. Mot dette har det blitt argumentert med at det da vil ha vært brukt så store ressurser på leting og undersøkelsesvirksomhet at det vil være vanskeligere å nekte godkjenning av PUD. Dette var en sentral problemstilling og grunnlag for uenighet mellom flertallet og mindretallet i Klimadommen, og vil være et hovedspørsmål i den videre fremstillingen.

Petrl. § 3-1 åpner for en konsekvensutredning av miljøvirkninger. Miljø er et stort og generelt begrep som kan omfatte veldig mange ulike virkninger, og omfatter alle aspekter av forhold som eksisterer på et område.<sup>11</sup> Generelle miljøvirkninger som følge av en petroleumsvirksomhet vil være avhengig av den konkrete utbyggingsløsningen. Det som imidlertid var sentralt for Høyesterett i Klimadommen, og som også vil være fokuset i oppgaven, er *klimavirkninger*. Klimavirkninger forårsakes av menneskeskapte klimagassutslipp, som CO<sub>2</sub>, og er i stor grad forårsaket av forbrenning av fossile energikilder som petroleum. Selve utvinningsvirksomheten fører også til utslipp av CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup>

Det sentrale og overordnede spørsmålet i denne avhandlingen er hvordan og hvilket trinn i saksbehandlingen som fører til petroleumsvirksomhet det skal skje en vurdering av hvilken innvirkning virksomheten vil ha på klimaet.

Det neste sentrale spørsmålet i fremstillingen er i hvilken grad konsekvensutredningen skal omfatte klimavirkninger av forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet. Det kan skilles mellom klimagassutslipp som skjer som direkte følge av letevirksomhet og utvinning

---

<sup>11</sup> SINTEF. (u.å). *Klima eller Miljø?* <https://www.sintef.no/fagomrader/havforvaltning/klimaellermiljo/> (lest 25. april 2023)

<sup>12</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai)

av petroleum, heretter kalt produksjonsutslipp, og utslipp som følger av forbrenningen av petroleum som er utvunnet, heretter kalt forbrenningsutslipp.<sup>13</sup> Klimavirkningene av produksjonsutslipp vil være små sammenliknet med virkningen av den produserte petroleumen som blir brent for å produsere energi, selv om også produksjonsutslippene vil være betydelige i norsk sammenheng.<sup>14</sup> De totale klimavirkningene vil derfor være nokså uavhengige av valg av produksjonsløsning, dersom en tar med de samlede utslippene ved forbrenning av petroleum også i utlandet, der omtrent 95 prosent forbrenningen av norskprodusert petroleum skjer.<sup>15</sup> Skillet mellom de to typene klimagassutslipp fremgår ikke direkte av lovgivningen, men er viktig da det er spørsmålet om når de to utslippstypene i saksbehandlingsprosessen skal utredes Høyesteretts flertall og mindretall strides om i Klimadommen. Grunnen til uenigheten er at flertallet mente at Grl. § 112 er forenlig med internasjonale avtaler om klimatiltak som lar det være opp til hvert enkelt land å ta ansvaret for sine forbrenningsutslipp. Mindretallet mente at både plandirektivet og Grl. § 112 taler for at forbrenningsutslipp skal inntas i åpningsvurderingen. Spørsmålet blir derfor om det foreligger en plikt for norske myndigheter til å ta hensyn til forbrenningsutslipp i utlandet i konsekvensutredningen før åpning.

### 1.3 Kilder og metodiske utfordringer

Det er petroleumsloven og petroleumsforskriften (petrf.),<sup>16</sup> som regulerer saksbehandlingen og kriteriene for åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet og tildeling av tillatelser eller godkjenninger. En metodisk utfordring knyttet til den norske petroleumslovgivningen er at petroleumsloven nærmer seg 30 år gammel. Ikke bare er det skjedd en stor utvikling på miljørettens område siden loven ble vedtatt, men kunnskapsgrunnlaget om klimavirkninger knyttet til petroleumsvirksomhet er blitt større.<sup>17</sup> Det er bred enighet om at menneskeskapte klimagassutslipp forårsaker klimaendringer.<sup>18</sup> Uthenting og forbrenning av ikke-fornybare energikilder, som petroleum, er en stor del av årsaken.<sup>19</sup> Det kan derfor stilles spørsmål om petroleumslovens krav til konsekvensutredning må forstås annerledes i dag på bakgrunn av

---

<sup>13</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 259

<sup>14</sup> Produksjonsutslipp utgjør omtrent 25 prosent av de totale norske klimagassutslippene, jf. Norsk petroleum (2022, 6. oktober). *Utslipp til luft*. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> (lest 6. mai)

<sup>15</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 155

<sup>16</sup> Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet

<sup>17</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai)

<sup>18</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai)

<sup>19</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai)

den økende kunnskapen om klima, og i lys av overordnede regler i Grunnloven og internasjonale avtaler, og også den generelle utviklingen i miljørettslige prinsipper og tenkning.

Den daværende miljøvernsbestemmelsen i Grl. § 110 b (nå § 112) ble vedtatt i 1992, bare noen få år før petroleumsloven. Grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt med sikte på å opprettholde klimahensynene som ble fremlagt i rapporten «Vår felles framtid» som ble etablert av Brundtlandkonvensjonen i 1987.<sup>20</sup> I 1992 ble også FNs klimakonvensjon vedtatt ved Rio-konvensjonen på FNs andre miljøkonferanse.<sup>21</sup> Siden da har det tilkommet flere internasjonale konvensjoner og avtaler om ivaretagelse av klima og miljø. Parallelt med dette har det skjedd endringer i kunnskapen om den faktiske klimasituasjonen og hvorfor den oppstår. En særlig viktig avtale var Parisavtalen, som ble vedtatt i 2015, som pålegger kutt i klimagassutslipp for alle medlemslandene.<sup>22</sup> Målet i Parisavtalen er å holde økningen av gjennomsnittstemperaturen til under 2, og helst under 1,5, grader sammenliknet med førindustriell tid.<sup>23</sup> På FNs 26. klimatoppmøte i Glasgow, der det var stort fokus på fossilt brennstoff, ble kravene oppstilt i Parisavtalen ytterligere skjerpet inn. Det ble avtalt enda større utslippskutt nasjonalt, for å avverge at temperaturøkningen vil overgå 1,5 grader.<sup>24</sup> I mars 2023 kom FNs Klimapanel (IPCC) med en ny tilstandsrapport om klimaendringer. I rapporten konkluderer IPCC at med mengden drivhusgasser som slippes ut nå, vil målene om å helst holde økningen av gjennomsnittstemperaturen under 1,5 grader ikke kunne nås. Derfor er det et stort fokus på å innskrenke klimagassutslipp, og det må gjøres så fort som mulig for å hindre alvorlige og irreversible skader på klimaet.<sup>25</sup>

Utviklingen i den faktiske kunnskapen om klimautfordringer har ført til rettslige endringer med fremveksten av klimarettslige regler som bygger på miljørettslige prinsipper. De miljørettslige prinsippene kommer til uttrykk både i norsk lovgivning og internasjonale

---

<sup>20</sup> Thengs 2017 s. 29

<sup>21</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai 2023)

<sup>22</sup> FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (lest 5. mai 2023)

<sup>23</sup> FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (lest 5. mai 2023)

<sup>24</sup> FN. (2021, 11. november) *COP26: Her er alt om årets klimatoppmøte*. <https://www.fn.no/nyheter/cop26-her-er-alt-om-aarets-klimatoppmoete> (lest 6. mai)

<sup>25</sup> IPCC. (2023). *Headline Statements*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/> (lest 30. april)



avtaler.<sup>26</sup> Dette er prinsipper som «føre-var»-prinsippet, prinsippet om økosystemtilnærming og prinsippet om bærekraftig utvikling. «Føre-var»-prinsippet går ut på at tvilen skal komme naturen til gode. Det vil si at myndighetene har plikt til å få frem mest mulig tilgjengelig informasjon og kunnskap før det treffes vedtak om inngrep i naturen som kan føre til klima- eller miljøskader.<sup>27</sup> Prinsippet om økosystemtilnærming går ut på at virkningene av et inngrep skal vurderes ut fra den samlede belastningen tiltaket vil ha på økosystemene det berører.<sup>28</sup> Dette innebærer at tiltak som fordrer inngrep i naturen ikke kan vurderes isolert sett, men det må foretas en samlet vurdering av hvordan inngrepet virker inn på det eksisterende økosystemet. FN definerer bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».<sup>29</sup> Når det kommer til klima og miljø handler bærekraftig utvikling om å anvende naturens ressurser på en måte som gagnar de som lever nå, men også bevarer muligheten for fremtidige generasjoner.

Disse miljørettslige prinsippene gjenspeiles i Grl. § 112, som ble vedtatt etter de første klimakonvensjonene og er miljøvernets rammebestemmelse i Grunnloven. Bestemmelser som omhandler miljøvern, inkludert petroleumsloven, skal tolkes i lys av Grl. § 112.<sup>30</sup> Grunnloven § 112 skal etter første ledd sikre borgerne rett til et bærekraftig miljø, herunder klima, og pålegger myndighetene å anvende naturressursene på en bærekraftig måte, også for fremtidige generasjoner. Etter annet ledd sikrer bestemmelsen borgerne rett til informasjon og kunnskap om konsekvensene av planlagte tiltak som kan påvirke miljøet. Etter tredje ledd skal staten sikre det som fremgår av de to første leddene, gjennom tiltak som skal fremme bærekraftig utvikling.

En metodisk utfordring når det gjelder Grl. § 112, selv om den ikke kan anvendes direkte, er hva det egentlig betyr at Grl. § 112 skal anvendes som tolkningsbidrag til petroleumsloven. Det er en metodisk utfordring å trekke inn nyere lovgivning i eldre lovstoff. Grunnloven § 112 er en generell rammebestemmelse for miljøhensyn, og flere miljørettslige prinsipper fremgår direkte eller indirekte av ordlyden. Grunnlovsbestemmelsen og prinsippene har klart

---

<sup>26</sup> SNL. (2022, 25. juli) miljørettslige prinsipper. [https://snl.no/miljørettslige\\_prinsipper](https://snl.no/miljørettslige_prinsipper) (lest 2. mai 2023)

<sup>27</sup> SNL. (2022, 31. desember) føre-var-prinsippet. <https://snl.no/føre-var-prinsippet> (lest 2. mai 2023)

<sup>28</sup> SNL. (2023, 26. januar) økosystemtilnærming. <https://snl.no/økosystemtilnærming> (lest 2. mai 2023)

<sup>29</sup> FN. (2021, 28. oktober) Bærekraftig utvikling. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling> (lest 2. mai 2023)

<sup>30</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 184

nok som formål å verne klima, men spørsmålet blir hva dette betyr og hvordan man skal anvende dette på den noe eldre petroleumslovgivningen.

EU-retten har også utviklet seg i tråd med de internasjonale klimamålsettingene, og det har kommet nye krav etter EU-rettsakter som er gjennomført i norsk rett. Det er særlig to EU-rettsakter som er sentrale for oppgaven. Det ene er EUs plandirektiv som regulerer miljøvurderinger i planer og programmer.<sup>31</sup> Det andre er EUs prosjektdirektiv som regulerer miljøvurderinger i visse offentlige og private prosjekter.<sup>32</sup> Begge direktivene er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XX,<sup>33</sup> og er gjennomført i norsk rett blant annet i petroleumsforskriften.<sup>34</sup> En metodisk utfordring blir hvordan EU-retten påvirker forståelsen av de norske petroleumsreglene. Det er noe Høyesteretts flertall og mindretall strides om i Klimadommen, og vil bli drøftet grundig gjennom oppgaven.

Høyesteretts drøftelser av de problemstillingene som skal tas opp i denne oppgaven legger en viss ramme rundt diskusjonen. Dommen kan likevel ikke sies å innebære en full avklaring av alle spørsmål og det er nødvendig å drøfte dommen opp mot øvrige relevante kilder. Klimadommen fra 2020 er bare ett element i den stadige dynamiske utviklingen på klimarettens område. Utviklingen har ikke stoppet etter domsavsigelsen, og det er derfor aktuelt å drøfte spørsmålene videre. Spørsmålene i fremstillingen skal vurderes etter systemet i petroleumsloven, men det har tilkommet ny forståelse, ny kunnskap og nyere internasjonale regler og avtaler på området som må drøftes. Da problemstillingen er relativt ny er det en utfordring at det er få kilder som belyser problemstillingen, og petroleumsloven er utformet nokså sparsomt i forhold til problemstillingen.

#### **1.4 Opplegg av fremstilling**

I oppgaven vil det først blir gjort nærmere rede for hva en konsekvensutredning er, og hvilke krav petroleumsloven stiller til dens innhold (2). Videre vil det bli foretatt en grundig drøftelse av spørsmålet om hvilket trinn i saksbehandlingen det skal foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger (3). Her blir det drøftet om petroleumsloven

---

<sup>31</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer.

<sup>32</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

<sup>33</sup> EØS-avtalen-Vedlegg XX Miljø (direktiv 2001/41/EF) punkt 1 g og (direktiv 2011/92/EU) 1 a.

<sup>34</sup> Ot.prp.nr.47 (2003-2004) s. 5

oppstiller et krav om en konsekvensutredning av klimavirkninger ved åpningen av et nytt område for petroleumsutvinning (3.2). Under dette blir det aktuelt hvilken kunnskap myndighetene må ha for å foreta vurderingen (3.2.3), hvordan Grl. § 112 påvirker tolkningen av petroleumsloven (3.2.4), hvordan petroleumslovgivningen skal tolkes i lys av EUs plan- og prosjektdirektiv (3.2.5), og til slutt om det er grunnlag for å utsette klimavurderingen til PUD-stadiet (3.2.6). Deretter drøftes det om det foreligger krav etter Grl. § 112 og EUs plandirektiv om å vurdere forbrenningsutslipp i utlandet i konsekvensutredningen før åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet (4.), før konklusjonen presenteres (5.)

## 2. Konsekvensutredning – krav etter petroleumslovgivningen

En konsekvensutredning er en forhåndsutredning av de ulike konsekvensene som et tiltak er årsak til.<sup>35</sup> Formålet med å gjennomføre en konsekvensutredning er å sikre at det tas hensyn til de ulike konsekvensene tiltaket kan medføre før det vedtas og iverksettes. Konsekvensene det skal utredes for i petroleumsvirksomhet er hvilke konsekvenser et tiltak skal ha for samfunnsmessige områder, som for eksempel miljø og økonomi.<sup>36</sup>

I petrl. § 3-1 legges det opp til en konsekvensutredning av alle hensyn som gjør seg gjeldende på området som skal åpnes. Kravet som oppstilles etter petrl. § 3-1 første ledd er at myndighetene skaffer seg et tilstrekkelig grunnlag til å kunne foreta den vurderingen som bestemmelsen krever. Bestemmelsen fastsetter ikke nærmere regler om interesseavveiningen, hvilke interesser som skal tillegges størst vekt eller krav om interesseovervekt. Bestemmelsen setter derfor få begrensninger for hva som skal inngå i vurderingen.

Det fremgår utfyllende krav i petroleumsforskriften kapittel 2 a til hva konsekvensutredningen etter § 3-1 skal inneholde. I petrf. § 6 c første ledd fremgår det at konsekvensutredningen skal «i innhold, omfang og detaljgrad tilpasses den konkrete saken, og så langt som mulig basere seg på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Konsekvensutredningen skal beskrive antatte virkninger for åpning av området for petroleumsvirksomhet [og] forskjellige mulige alternativer for fremtidig

---

<sup>35</sup> Regjeringen (2023, 14. februar) *Konsekvensutredninger* <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/konsekvensutredninger/id2076809/> (lest 17. april 2023)

<sup>36</sup> Regjeringen (2023, 14. februar) *Konsekvensutredninger* <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/konsekvensutredninger/id2076809/> (lest 17. april 2023)

petroleumsvirksomhet i området og virkningen av disse». Konsekvensutredningen skal inneholde både konkret kunnskap om og antatte virkninger av petroleumsvirksomheten.

Videre følger det i petrf. § 6 c første ledd bokstav a-j en rekke punkter om hva utredningen skal inneholde. Når det gjelder konsekvenser knyttet til miljø fremgår det i første ledd bokstav b at utredningen skal inneholde «relevante miljømål fastsatt gjennom rikspolitiske retningslinjer, nasjonale miljømål, stortingsmeldinger eller lignende, og hvordan disse er tatt hensyn til.» I og med at miljøutfordringer har fått en mye større plass både rettslig og politisk, er det naturlig at åpningsvedtaket må fattes i tråd med de til enhver til oppdaterte miljømål Norge har satt seg.

Etter bokstav d skal utredningen inneholde en «beskrivelse av viktige miljøforhold og naturressurser, herunder en oversikt over gjennomførte kartleggingstiltak.» Videre følger det av bokstav e at utredningen skal inneholde «en beskrivelse av virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl.a. dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, klima, landskap, beredskap og ulykkesrisiko og samvirket mellom disse.»

Det er lagt opp til en bred vurdering av ulike virkninger som vedtak om åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet er årsak til. I petrf. § 6 c bokstav d fremgår det at klimavirkninger skal vurderes i konsekvensutredningen. Utfordringen her er at selv om det fremgår av ordlyden at klimavirkninger skal vektlegges, åpnet Høyesterett i Klimadommen for at klimavirkninger kan vurderes på et senere stadium i saksbehandlingsprosessen. I kapittel 3 vil dette drøftes videre.

### 3. På hvilket trinn i saksbehandlingsprosessen skal det foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger?

#### **3.1 Innledning**

Etter petroleumsloven kreves det som nevnt tillatelser eller godkjenning for ulike trinn i petroleumsvirksomheten. Saksbehandlingsprosessen skjer derfor i flere trinn, og det er flere bestemmelser i petroleumsloven som krever at det skal foretas konsekvensutredninger av miljøvirkninger før det gis tillatelser eller godkjenninger. Som fremstilt i innledningen vil det

være usikkert hvor mye petroleum som vil kunne bli aktuelt å utvinne innenfor et område som er åpnet for petroleumsutvinning før det er foretatt noen letevirksomhet. Dette har åpnet en diskusjon om hvorvidt det er hensiktsmessig å vente med konsekvensutredningen av klimavirkninger til PUD-stadiet, som kommer etter at det er påvist drivverdige petroleumsforekomster. Det rettslige spørsmålet blir hvor langt det er plikt til å foreta en konsekvensutredning av klimavirkningene i forbindelse med åpningsvedtaket. Drøftingen av dette må likevel sees i sammenheng med muligheten for å vurdere klimavirkningene før godkjenning av PUD.

### *3.1.1 Åpningsprosessen*

Det fremgår av petrl. § 3-1 første ledd første punktum at «[f]ør åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finnes sted en avveining mellom ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området.» En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at det skal foretas en konsekvensutredning av de aktuelle interessene som gjør seg gjeldende *før* åpningen av et nytt område for petroleumsutvinning.

Videre i petrl. § 3-1 første ledd annet punktum fremgår det at i konsekvensutredningen «skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha.» Ordlyden tilsier at det i konsekvensutredningen skal gjennomføres en totalvurdering av alle momenter som er relevante for åpningsavgjørelsen. Dette innebærer at klimavirkninger i utgangspunktet kan ha en plass i konsekvensutredningen forut for åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet.

Det fremgår av legaldefinisjonen av «petroleumsvirksomhet» i petrl. § 1-6 bokstav c at hele petroleumprosjektet, fra åpning til avslutning, faller inn under ordlyden. Det kan tilsi at det ved åpningsavgjørelsen må legges vekt på virkninger som kan følge av hele prosessen, ikke bare det som er direkte knyttet til åpningsavgjørelsen. Dette samsvarer også med at det ikke skal foretas egne konsekvensutredninger før det tildeles tillatelser for letevirksomhet og utvinning, jf. petrl. §§ 2-1 og 3-3.

Det fremgår imidlertid av forarbeidene til petrl. § 3-1 at selv om alle steg av petroleumsvirksomheten er omfattet av ordlyden, er det primært virkningene av letefasen som

skal vurderes i konsekvensutredningen fordi man på tidspunktet for åpning ikke har noe konkret kunnskap knyttet til virkningene av eventuell utvinning og drift.<sup>37</sup> Det er på grunn av kunnskapen myndighetene behøver for å utføre en tilstrekkelig konsekvensutredning at det i forarbeidene fremgår at «det er egne bestemmelser i loven om konsekvensutredninger før utbygging kan igangsettes, jf. petrl. § 4-2 annet ledd.»<sup>38</sup> Det vil si at etter forarbeidene er kravene til konsekvensutredning før åpning av nye områder til petroleumsvirksomhet begrenset til å hovedsakelig gjelde letefasen, og konsekvensene av videre utbygging og drift kan gjøres ved PUD-stadiet.

### 3.1.2 PUD-stadiet

Dersom en rettighetshaver, etter at en petroleumsforekomst er påvist, ønsker å utvinne den, «skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten.», jf. petrl. § 4-2 første ledd. PUD skal etter annet ledd «inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold.» Etter lovens ordlyd skal dermed rettighetshaver utarbeide en konsekvensutredning der miljøvirkninger av petroleumsdriften beskrives.

Det finnes nærmere bestemmelser om konsekvensutredningen i PUD-fasen i petroleumsforskriften § 22 og § 22 a. Etter § 22 a første ledd skal konsekvensutredningen «redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for miljømessige forhold.»

Konsekvensutredningen skal gjennomføres etter et utredningsprogram som er fastsatt av myndighetene, jf. petrf. § 22 første ledd. Det vil si at selv om myndighetene ikke selv skal utføre en konsekvensutredning ved PUD-stadiet vil de indirekte kunne regulere hva den skal inneholde gjennom utredningsprogrammet.

Det er følgelig to paragrafer i petroleumsloven som oppstiller krav til konsekvensutredninger av miljøhensyn, petrl. § 3-1 om åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet og petrl. § 4-2 om godkjenning av PUD. Forarbeidene til petroleumsloven § 3-1 deler opp konsekvensutredningen slik at virkninger knyttet til letevirksomhet skal fremgå av konsekvensutredningen før åpning, og virkningene av utvinning og drift skal redegjøres for ved PUD-stadiet. Begrensningen forarbeidsuttalelsen oppstiller aktualiserer spørsmålet om et

---

<sup>37</sup> Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 33-34

<sup>38</sup> Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 33-34

område kan åpnes for petroleumsvirksomhet uten at det foretas en utredning av klimavirkningene, eller om det foreligger et krav om utredning av klimavirkninger før et område skal åpnes for petroleumsvirksomhet.

### **3.2 Er det et krav om utredning av klimavirkninger når et område skal åpnes for petroleumsvirksomhet?**

#### *3.2.1 Innledning*

Da det ved åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet foreligger usikkerhet om hvor mye petroleum som vil være aktuelt å utvinne blir det et spørsmål om man skal avvente med vurderingen av klimavirkningene til vedtaket om godkjenning av PUD skal vurderes, da man vil ha et klarere bilde av hvor mye petroleum som kan utvinnes i området.

Petroleumsløven § 3-1 fastsetter ikke nærmere regler om innholdet i interesseavveiningen ved åpningen og heller ikke hva som skal tillegges størst vekt. Bestemmelsen er som nevnt sparsomt utformet, og gir ikke i seg selv noe klart svar på spørsmålet om konsekvensutredningen ved åpningsstadiet skal inneholde en vurdering av klimagassutslipp. For å få et bedre grunnlag til å besvare spørsmålet må petroleumsløven ses i lys av relevante kilder.

#### *3.2.2 Klimadommen*

Dissensen i Klimadommen angående spørsmålet om det forelå saksbehandlingsfeil som førte til at utvinningstillatelsene gitt den 23. konsesjonsrunde var ugyldige, reiser flere sentrale spørsmål for den videre drøftelsen.

Ved spørsmål om det hadde blitt begått saksbehandlingsfeil ved tildelingen av utvinningstillatelser la flertallet avgjørende vekt på usikkerheten som preget situasjonen på tidspunktet for åpning. Derfor var tidspunktet for en eventuell godkjenning av PUD etter petrl. § 4-2 det klart mest egnede og tjenlige tidspunktet å vurdere klimavirkningene.<sup>39</sup> Mindretallet mente at det ikke på bakgrunn av verken Grl. § 112 eller EUs plandirektiv kunne avvendes med konsekvensutredning til PUD-stadiet.<sup>40</sup> Flertallet og mindretallet var uenige om hva slags kunnskap som ligger til grunn for utredelsen av klimavirkninger, noe som åpner

---

<sup>39</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 216

<sup>40</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 269-273

spørsmål om hva slags kunnskap som er nødvendig for at man kan utrede klimavirkninger, og når myndighetene har tilstrekkelig kunnskap til å kunne utrede klimavirkninger.

Videre var Høyesteretts flertall og mindretall enige om at klima og virkningene av klimagassutslipp var ment å være omfattet av Grl. § 112,<sup>41</sup> men uenige i hvordan grunnlovsbestemmelsen skulle anvendes som tolkningsbidrag til petroleumsloven. Flertallet kommenterte ikke direkte om Grl. § 112 oppstiller krav om når vurderingen av klimavirkninger skal foretas, men mente at det ikke var i strid med Grl. § 112 å forskyve vurderingen til PUD-fasen. Mindretallet påpekte at det var best i samsvar med Grl. § 112 å foreta konsekvensutredning av klimavirkninger før åpningsvedtak, da Grl. § 112 gir en løpende forpliktelse for myndighetene til å informere borgerne om inngrep i naturen.<sup>42</sup> Når det gjaldt forbrenningsutslipp av norskprodusert petroleum i utlandet kom flertallet til at Grl. § 112 var forenlig med ansvarsfordelingen om at hver stat er ansvarlig for den forbrenningen som skjer på eget territorium som fremgår av internasjonale avtaler.<sup>43</sup> Mindretallet konkluderte med at alle former for klimagassutslipp, både produksjons- og forbrenningsutslipp, omfattes av Grl. § 112.<sup>44</sup> Uenigheten i Høyesterett åpner for å drøfte spørsmålet om Grl. § 112 oppstiller et krav til en utredning av klimavirkninger før åpning av et nytt område for petroleumsutvinning og om denne utredningen skal inneholde forbrenningsutslipp av norskprodusert petroleum i utlandet.

Flertallet påpekte at EUs plandirektiv er gjennomført i norsk rett gjennom petroleumsforskriften kapittel 2 a, men valgte å ikke kommentere hva slags betydning plandirektivet vil ha for konsekvensutredningen ved åpningsstadiet.<sup>45</sup> Flertallet falt dermed tilbake på forarbeidene til petrl. § 3-1 der det fremgår at det hovedsakelig er virkninger av letevirksomhet som skal utredes ved åpningen.<sup>46</sup> For mindretallet fikk EUs plandirektiv stor betydning for konklusjonen.<sup>47</sup> Dermed blir det relevant å stille spørsmål om hva som fremgår av EUs plandirektiv, og hvordan dette får betydning for petroleumsloven.

---

<sup>41</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 260

<sup>42</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 273

<sup>43</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 159

<sup>44</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 260

<sup>45</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 211

<sup>46</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 212

<sup>47</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 260



Flertallet påpekte også at myndighetene kan nekte godkjenning av PUD på tidspunktet det er aktuelt, dersom det viser seg at petroleumsdriften vil være i strid med Grl. § 112.<sup>48</sup>

Mindretallet påpekte at skillet mellom åpningsavgjørelsen, som reguleres av EUs plandirektiv, og PUD-fasen, som reguleres av EUs prosjektdirektiv, tilsa at det må foretas en vurdering av produksjons- og forbrenningsutslipp allerede før vedtakelsen av åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet.<sup>49</sup> Igjen åpner uenigheten mellom Høyesteretts flertall og mindretall et sentralt spørsmål, nemlig om det er adgang for å forskyve vurderingen av klimavirkninger til PUD-stadiet.

Uenigheten mellom Høyesteretts flertall og mindretall åpner for videre diskusjon av spørsmålene. Dette vil bli drøftet i fremstillingen.

### 3.2.3 Kunnskapssituasjonen om klimavirkninger

Et sentralt spørsmål er hva slags kunnskap myndighetene må ha for å utrede virkningene et petroleumsprosjekt vil ha på klimaet. Det er relevant å spørre om kunnskapen må knytte seg til generell kunnskap om klimavirkninger, eller kunnskap om hva rettighetshaverne faktisk kommer til å finne og utvinne. Spørsmålet som må stilles i forlengelse av dette er om det er tilstrekkelig å utsette en vurdering av klimavirkningene bare fordi myndighetene vil ha mer kunnskap om de potensielle utvinningsmulighetene og konsekvensene av disse på et senere stadium, slik flertallet mente i Klimadommen.<sup>50</sup>

Den nasjonale og internasjonale enigheten er at klimaet endrer seg på grunn av menneskeskapte klimagassutslipp, og at dette kan få alvorlige konsekvenser for livet på jorden.<sup>51</sup> Klimarisikoutvalget la i 2018 frem en utredning som beskriver klimarelaterte risikofaktorer og relevansen for norsk økonomi.<sup>52</sup> Rapporten er hovedsakelig en samling av kunnskap fra IPCC, og beskriver at temperaturen på jorden har økt med rundt 1 grad siden førindustriell tid, og at det er høy sannsynlighet for at menneskeskapte klimagassutslipp er den dominerende årsaken til dette.<sup>53</sup> Rapporten beskriver også de potensielle virkningene av

---

<sup>48</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 222

<sup>49</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 262-263

<sup>50</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 223

<sup>51</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai 2023)

<sup>52</sup> NOU 2018:17

<sup>53</sup> NOU 2018:17 s. 32-33

klimaendringer, inkludert ekstremvær, havstigning og endring i økosystemer og livsvilkår.<sup>54</sup> Rapporten beskriver også at høyere oppvarming enn 2 grader kan føre til kritiske vippepunkter og konsekvenser for klimaet.<sup>55</sup>

Det foreligger altså en grunnleggende forståelse for hvordan petroleumsutvinning fører til klimagassutslipp som bidrar til negative klimaendringer. Denne kunnskapen eksisterer uavhengig av valg av produksjonsløsninger som skal presenteres ved PUD-stadiet. Når et område åpnes forutsettes et potensiale for utvinning. Uten en forventning knyttet til petroleumsutvinningen i det aktuelle området er det lite sannsynlig at myndighetene vil vurdere å åpne området for utvinning. På grunn av kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av klimagassutslipp har myndighetene derfor allerede ved åpningen muligheten til å drøfte konsekvensene av et potensielt petroleumsprosjekt. Dette kan gjøres uavhengig av PUD, og de miljøkonsekvensene som direkte vil følge av denne.

Dette samsvarer godt med «føre-var»-prinsippet som fremgår direkte av naturmangfoldloven § 9, jf. § 7,<sup>56</sup> og indirekte av Grl. § 112. Prinsippet går ut på at man skal innhente mest mulig kunnskap og informasjon før man skal iverksette et tiltak for å få et så klart som mulig avgjørelsesgrunnlag. Ved å forsøke å klarlegge klimakonsekvensene av et eventuelt petroleumsprosjekt så tidlig som mulig i saksbehandlingen, vil det sikre at hensynet til klima blir ivaretatt gjennom hele prosessen. I tillegg vil det gi både beslutningstakerne og borgerne informasjon som gjør det lettere å ta stilling til om den planlagte petroleumsutvinningen vil føre til så uakseptable klimavirkninger at det ikke vil være hensiktsmessig å gjennomføre den. Dette samsvarer godt med Grl. § 112 annet ledd. Det vil også da bli mulig å ta strategiske valg for utvinningen, enten ved å innføre utslippsreducerende tiltak eller alternative løsninger som vil ta bedre hensyn til klimavirkningene.

En tidlig vurdering av klimavirkninger vil også gi myndighetene mulighet til å holde seg innenfor de internasjonale miljømålene Norge har forpliktet seg til. De internasjonale konvensjonene stiller større krav til klimahensyn og reduisering av klimagassutslipp enn det som gjaldt da petroleumsloven ble vedtatt, og tilfører derfor et nytt element til petroleumsloven som ikke fantes på vedtakelsestidspunktet. Gjennom arbeidet som har ledet

---

<sup>54</sup> NOU 2018:17 s. 36

<sup>55</sup> NOU 2018:17 s. 39-40

<sup>56</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

frem til de internasjonale miljømålsettingene har man fått dypere forståelse av og aksept for klimautfordringene verden står overfor. Med mer kunnskap om naturinngrep som fører til klimagassutslipp, følger også et større ansvar til å ta hensyn til konsekvensene som følger av dette. Den kunnskapen er like stor ved åpningen som ved senere stadier i utvinningen, og er ikke avhengig av valg av produksjonsmetode som det skal redegjøres for ved PUD-stadiet.

Mindretallet i Klimadommen argumenterte for at kunnskap om klimavirkninger generelt tilsier at konsekvensutredningen skulle ha vært gjennomført allerede ved åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet. Det uttales at «[b]asert på de produksjonsnivåer myndighetene så for seg ved åpningen av Barentshavet sørøst, er det mitt syn at klimavirkningene av produksjons- og forbrenningsutslippene – både hver for seg og samlet – ville bli så omfattende at plandirektivet krever at utslippene skulle vært utredet.»<sup>57</sup> Her la mindretallet seg på en «føre-var»-linje ved at mindretallet mente at det er mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i målene for utvinning og konsekvensene av dette allerede ved åpningen, enn å vente til et senere stadium. Dette ville tilsi at både formålet med konsekvensutredninger generelt og formålet som følger av Grl. § 112 annet ledd hadde blitt oppfylt.

Det flertallet mangler i sin drøftelse er hva slags betydning kunnskapen myndighetene allerede besitter om klimavirkninger har for åpningsavgjørelsen. Kunnskapssituasjonen om klimavirkninger fra petroleumsutvinning er såpass god at myndighetene ikke trenger informasjonen om de konkrete utvinningsmulighetene for å kunne utrede hva slags virkninger en potensiell petroleumsutvinning vil ha for klimaet. Ved å klarlegge klimakonsekvensene i forkant av åpning vil føre-var-prinsippet opprettholdes, og de internasjonale klimamålsettingene lettere kunne følges. Derfor begrenser ikke lite konkret kunnskap knyttet til hvilke funn som vil bli gjort i området myndighetenes mulighet til å foreta en vurdering av klimavirkningene av åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet. Konklusjonen blir dermed at det ikke er tilstrekkelig å utsette en vurdering av klimavirkningene bare fordi man på et senere stadium i prosessen vil ha mer kunnskap om de potensielle utvinningsmulighetene og konsekvensene av dette.

---

<sup>57</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 266

### 3.2.4 *Krever Grunnloven § 112 en utredning av klimavirkninger før området åpnes?*

Grunnloven § 112 er en rammebestemmelse som omhandler statens ansvar for å verne om klimaet for denne og fremtidige generasjoner. Høyesterett har i Klimadommen satt en materiell skranke for Grl. § 112 slik at bestemmelsen bare i svært få tilfeller kan gjøres gjeldende som selvstendig rettsgrunnlag for prøving av domstolene.<sup>58</sup> Selv om ikke Grunnloven § 112 kan gjøres gjeldende som selvstendig rettsgrunnlag, skal den anvendes som tolkningsbidrag til petroleumsloven, som regulerer utvinning og bruk av petroleumsressurser på norsk sokkel.<sup>59</sup> Det er også klart etter Høyesteretts avsigelse at klima omfattes av virkeområdet til Grl. § 112.<sup>60</sup>

Som de fleste andre grunnlovsbestemmelser er Grl. § 112 generelt utformet. Det gjør bestemmelsen lite egnet til å besvare konkrete spørsmål, som det forestående. Likevel kan bestemmelsen påvirke tolkningen av petroleumsloven, og det blir dermed naturlig å stille spørsmål om petrl. § 3-1, tolket i lys av Grl. § 112, oppstiller krav om en utredning av klimavirkninger før et området blir åpnet for petroleumsvirksomhet.

Konsekvensutredningen etter petrl. § 3-1 har som formål å kartlegge og vurdere konsekvensene av petroleumsvirksomhet for miljøet. I denne sammenheng kan Grl. § 112 fungere som et tolkningsbidrag for å sikre at konsekvensutredningen tar tilstrekkelig hensyn til klimaet. Grl. § 112 pålegger imidlertid staten et bredere ansvar enn petrl. § 3-1 for å verne om klimaet også for fremtidige generasjoner. Dette innebærer at konsekvensutredningen også må omfatte en vurdering av de langsiktige konsekvensene av petroleumsaktivitetene.

Det fremgår av Grl. § 112 annet ledd at «[b]orgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen.» For at borgerne skal få en innsikt i planlagte tiltak må myndighetene foreta en konsekvensutredning som tilfredsstillende den retten. Da klimavirkninger faller inn under virkeområdet til Grl. § 112 tilsier det at også klimavirkninger av tiltak skal vurderes i konsekvensutredningen. Bestemmelsen presiserer imidlertid ikke om denne vurderingen skal gjøres ved åpningsstadiet eller på senere tidspunkt, som PUD-stadiet, bare at den skal skje før tiltaket blir gjennomført.

---

<sup>58</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 144

<sup>59</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 184

<sup>60</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 147

Likevel er klimavirkninger av eventuelle petroleumsprosjekter som vil bli foretatt på området som nevnt noe myndighetene har kunnskapsgrunnlag nok til å gjennomføre allerede før åpning av nye områder for petroleumsutvinning. På bakgrunn av dette vil det være hensiktsmessig å foreta en grundig konsekvensutredning av klimavirkninger på et tidlig stadium av planleggingen av petroleumsaktivitetene. I tillegg er det på dette stadiet myndighetene kan stille spørsmål om det i det hele tatt er forenlig av hensyn til klima å utvinne petroleumsforekomster man eventuelt måtte finne.<sup>61</sup>

Konsekvensutredningen må også ta hensyn til føre-var-prinsippet og prinsippet om bærekraftig utvikling. De to miljørettslige prinsippene fremgår av Grl. § 112, og ligger dermed implisitt i anvendelsen av Grl. § 112 som tolkningsbidrag til petroleumsloven, herunder petrol. § 3-1. På tidspunktet før åpning vedtas er det fremdeles stor usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser åpningsvedtaket kan medføre fordi man ikke har noe kunnskap om hva man kommer til å finne. Likevel bør utredningen av klimahensyn før åpningen av et område for petroleumsutvinning forsøkes å gjennomføres så konkret som mulig slik at beslutningstakerne har et godt grunnlag allerede før vedtakelse. Dette er for det første viktig fordi myndighetene tidlig kan legge en strategisk plan for hvordan best å ivareta klimaet som bli påvirket av petroleumsvirksomheten. For det andre er det viktig å så tidlig som mulig i prosessen få frem hvor stort skadepotensiale en eventuell petroleumsvirksomhet kan ha både lokalt og globalt, både på kort og lang sikt. Da kan man forutse om petroleumsutvinning i det aktuelle området i det hele tatt er forenlig med statens plikt til å verne klima som fremgår av Grl. § 112 og de miljørettslige prinsippene som følger av bestemmelsen allerede før det er foretatt noe som helst inngrep i det aktuelle området.

Grl. § 112 gir ikke i seg selv noe klart svar på spørsmålet om klimavirkninger skal vurderes før åpningen av et petroleumsfelt, eller om vurderingen skal ventes med til PUD-stadiet. Det kan derfor bli vanskelig å besvare spørsmålet om hva slags krav Grl. § 112 direkte stiller til konsekvensutredningen ved åpningen av et nytt petroleumsfelt. Det som imidlertid Grl. § 112 krever er at staten tar hensyn til langsiktige klimavirkninger ved beslutningen om å gjøre inngrep i naturen. Dersom man tolker petrol. § 3-1 i lys av statens plikt til vern av klima, vil Grl. § 112 sitt krav om statens vern av langsiktige klimavirkninger og kunnskapsgrunnlaget til å gjennomføre vurderingen ved åpningen tilsa at det vil være mest hensiktsmessig å foreta en

---

<sup>61</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 273

vurdering av klimavirkningene før åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet. Dette samsvarer også med de miljørettslige prinsippene som implisitt fremgår av Grl. § 112.

### *3.2.5 Petroleumsloven tolket i lys av EUs plandirektiv og prosjektdirektiv, og forholdet mellom dem.*

#### *3.2.5.1 Stiller plandirektivet krav om utredning av klimavirkninger før åpningsvedtak?*

Petroleumsloven stiller krav til konsekvensutredning ved åpningsstadiet og ved PUD-stadiet. Petroleumsforskriften supplerer den nokså åpne petroleumsgivningen med øvrige krav til konsekvensutredningen. I tillegg fremgår det krav til konsekvensutredningene av EUs plandirektiv og prosjektdirektiv, for henholdsvis åpningsavgjørelsen og PUD-fasen. De to direktivene er gjennomført i norsk rett i petroleumsforskriften. Da petroleumsforskriften gjennomfører direktivene, må petroleumsloven tolkes i samsvar med direktivene.

Direktivene gjelder ikke direkte for petroleumsnæringen. Det fremgår av plandirektivet artikkel 3 nummer 1 at miljøvurderinger skal utføres «for planer og programmer som er vist til i nr. 2-4 og som sannsynligvis vil ha betydelige miljøvurderinger.» I artikkel 3 nummer 2 bokstav a fremgår det at «en miljøvurdering skal utføres for alle planer og programmer som er utarbeidet for [...] energi.» Petroleumsutvinning er en energiindustri, og faller dermed under direktivets virkeområde. Det fremgår også av forarbeidene til endringsloven som innførte direktivet i norsk rett at direktivet vil gjelde for åpning av nye områder til petroleumsvirksomhet.<sup>62</sup> Prosjektdirektivet gjelder heller ikke direkte for petroleumsnæringen, men får anvendelse da petroleumsutvinning faller inn under definisjonen av «prosjekt» i prosjektdirektivet artikkel 2 bokstav a.

Vedtak om åpning av nye områder for petroleumsutvinning dekkes av plandirektivet. Plandirektivet gjelder for vurderinger av miljøvirkninger ved vedtakelsen av planer og programmer, og får dermed anvendelse i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter petrl. § 3-1.<sup>63</sup> Prosjektdirektivet regulerer vurderinger av ulike prosjekters miljøvirkninger. En plan for utbygging og drift er en plan som regulerer utføringen av petroleumsprosjektet, og prosjektdirektivet får derfor på petroleumslovens område anvendelse ved PUD-fasen.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Ot.prp.nr.47 (2003-2004) s. 5

<sup>63</sup> OED 2006 kapittel 1

<sup>64</sup> OED 2006 kapittel 3

Et sentralt spørsmål som oppstår her er hvordan de to direktivene skal forstås i lys av hverandre, og om direktivene åpner for at man kan utsette en vurdering av klimavirkningene til PUD-stadiet.

Det fremgår av EUs plandirektiv artikkel 5 nr. 1 at miljørapporten skal fastsette, beskrive og vurdere «de betydelige miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet sannsynligvis vil få, samt rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområdet til planen eller programmet.» Ordlyden i artikkel 5, i likhet med petrl. § 3-1, konkretiserer ikke hva slags miljøvirkninger det er snakk om å redegjøre for ved utarbeidelsen av planen. Imidlertid fremgår det av vedlegg 1 bokstav f, som utfyller artikkel 5 nr. 1, at miljøvurderingen skal inneholde «klimafaktorer». Dermed åpnes det for at det skal utredes hvilke klimavirkninger planen kan få ved utførelse allerede på planleggingsstadiet. Det vil si at dersom plandirektivet oppstiller krav om konsekvensutredning før åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet, skal klimavirkninger inngå i denne vurderingen.

Artikkel 5 nr. 1 begrenses imidlertid noe av artikkel 5 nr. 2 der det heter at miljørapporten skal «omfatte de opplysninger som med rimelighet kan kreves.» Videre i artikkel 5 nr. 2 heter det at det skal «tas hensyn til eksisterende kunnskap og vurderingsmetoder, innhold og detaljgrad i planen eller programmet befinner seg og i hvilken utstrekning visse forhold vil kunne vurderes bedre på andre plan i beslutningsprosessen for å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen.» Bestemmelsen begrenser innholdet i konsekvensutredningen ved at det skal settes en grense for hva man med rimelighet kan kreve at myndighetene vurderer ved planleggingen av et tiltak. Det kan argumenteres for at man ved åpningsfasen av et petroleumsprosjekt har lite konkret kunnskap om faktiske funn i området, og at det vil være mer hensiktsmessig å flytte vurderingen av klimavirkninger til et senere stadium i prosessen. I de fleste tilfeller vil de faktiske funnene være noe annerledes enn det som er foresatt i planene som er lagt for området, og dermed vil det uansett måtte foretas en ny vurdering senere.

I artikkel 5 nr. 3 heter det at «[r]elevante opplysninger som er tilgjengelige om planenes og programmenes miljøvirkninger og som er innhentet på andre plan i beslutningsprosessen eller finnes i andre deler av Fellesskapets regelverk, kan benyttes til å fremskaffe de opplysninger som er nevnt i vedlegg 1.» Bestemmelsen kan forstås slik at myndighetene kan anvende opplysninger hentet fra andre stadier i beslutningsprosessen. Ser man dette i lys av artikkel 5

nr. 2 om at miljøvurderingene ikke skal dobbeltbehandles, kan det tilsi at en utsettelse av miljøvurderinger er hensiktsmessig i en pågående prosess. Dersom myndighetene har et bedre grunnlag for å foreta en vurdering av klimavirkningene ved PUD-stadiet, kan det derfor virke unødvendig å foreta en innledende vurdering. Selv om plandirektivet og prosjektdirektivet deler opp de ulike stadiene, henger fremdeles stadiene sammen da de til slutt resulterer i et fullstendig prosjekt.

Det fremgår av plandirektivet artikkel 11 nr. 1 at «[en] miljøvurdering utført i henhold til dette direktiv berører ikke eventuelle krav i henhold til [prosjektdirektivet] og til andre bestemmelser i Fellesskapets regelverk.» Bestemmelsen kan tolkes slik at senere miljøvurderinger ikke vil innvirke på myndighetenes forpliktelse til å foreta en konsekvensutredning av klimavirkninger ved planstadiet.

Videre heter det i artikkel 11 nr. 2 at «[n]år det gjelder planer og programmer der forpliktelsen til å utføre vurderinger av miljøvirkninger oppstår på grunnlag av både dette direktiv og andre fellesskapsbestemmelser, kan medlemsstatene sørge for samordnede eller felles fremgangsmåter som oppfyller kravene i relevante bestemmelser i fellesskapsregelverket, for blant annet å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen.» Artikkel 11 nr. 2 kan tolkes som at dersom alle pliktene etter plandirektivet er oppfylt, kan vurderingen som skal skje etter plandirektivet og prosjektdirektivet samordnes.

Selv om plandirektivet er tydelig på at det skal foretas en innledende konsekvensutredning, synes artikkel 5 nr. 2 og 3 og 11 nr. 2 å åpne for at fremtidige konsekvensutredninger kan redusere behovet for en innledende klimavurdering. Imidlertid forsvinner ikke behovet til å foreta en konsekvensutredning etter plandirektivet kun fordi det foretas senere konsekvensutredninger. Etter formålsartikkelen i artikkel 1 i plandirektivet fremgår det at formålet med hele direktivet er å sikre et «høyt nivå av miljøvern og å bidra til at miljøhensyn integreres i utarbeiding og vedtakelse av planer og programmer med henblikk på å fremme en bærekraftig utvikling,». Formålet med direktivet er altså å gjennomføre en vurdering av miljøkonsekvenser, herunder klimakonsekvenser, før vedtakelse av planer med fokus på å fremme en bærekraftig utvikling. Etter de innledende bemerkningene til plandirektivet i punkt 4 fremgår det at miljøvurderingen «er et viktig verktøy for integrering av miljøhensyn i forbindelse med utarbeiding og vedtakelse av visse planer og programmer». Det er på planleggingsstadiet at man kan sikre at miljøhensyn blir ivaretatt gjennom hele prosessen. Det



vil derfor være i strid med hele formålet til plandirektivet om denne vurderingen skal utsettes til et senere stadium i prosjektet.

I tillegg vil ikke nødvendigvis kravet til en innledende konsekvensutredning redusere behovet for å også foreta senere konsekvensutredninger av klimavirkninger. Det vil være informasjon som fremgår av letevirksomheten som videre vil gi nødvendig informasjon som myndighetene må ta stilling til underveis i prosessen. Derfor vil det ikke nødvendigvis bli en dobbeltbehandling av klimavirkningene, men heller en tilleggsbehandling der man også vurderer den nye informasjonen som har tilkommet.

EU-domstolen har kommentert betydningen av skillet mellom plandirektivet og prosjektdirektivet i *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*.<sup>65</sup> Saken oppstod da regjeringen for hovedstadsregionen i Brussel i flere ledd godkjente veiledende planer for opprustning av EU-kvarteret i Brussel. Før godkjennelsen hadde myndighetene sendt ut en undersøkelse der det kunne sendes inn klager og spørsmål om vedtaket. Det ble tydelig at det forelå misnøye da myndighetene ikke hadde foretatt noen form for konsekvensutredning av miljøhensyn for området som skulle utbygges. Myndighetene lovte å endre på det, men da det endelige vedtaket ble godkjent ble regionregjeringen saksøkt på grunn av at miljøvurderingen som ble foretatt ikke oppfylte plandirektivets krav.

Det prejudisielle spørsmålet i dommen gjaldt om plandirektivet også gjaldt for regionmyndigheter, noe domstolen besvarte bekræftende på. Domstolen uttalte seg også om tidspunktet for konsekvensutredning av miljøhensyn etter EUs plandirektiv og prosjektdirektiv i avsnitt 61-66. For det første bemerkes det i avsnitt 62 og 63 at det er klart at en miljøvurdering skal skje før vedtakelsen av planer og programmer som myndighetene igangsetter. Det er nemlig på dette stadiet at resultatene kan få innflytelse på eventuelle avgjørelser og alternative muligheter kan analyseres.

I dommens avsnitt 63-66 tolker domstolen det som fremgår av artikkel 5 nr. 3 og artikkel 11 nr. 1 som at selv om artikkel 5 nr. 3 fastsetter muligheten for å bruke opplysninger innhentet i andre trinn i beslutningsforløpet, presiserer artikkel 11 nr. 1 at en miljøvurdering etter prosjektdirektivet ikke kan fritta staten fra forpliktelsene til å foreta konsekvensutredningen

---

<sup>65</sup> Dom av 7. juni 2018 [C3], *Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl. mot Région de Bruxelles-Capitale*, C-671/16, EU:C:2018:403

etter plandirektivet. Dommen viser dermed til at selv om det skal foretas konsekvensutredninger på et senere tidspunkt i prosessen, skal myndighetene fremdeles foreta den innledende konsekvensutredningen før noen vedtak har blitt godkjent. EU-domstolens forståelse av artikkel 11 nr. 1 tilsier en plikt for myndighetene til å foreta en konsekvensutredning av miljøvirkninger før man godkjenner planer som gjør inngrep i naturen, selv om det vil bli utført konsekvensutredninger av miljøvirkninger også senere i prosessen.

Tidspunktet for konsekvensutredning er også kommentert i *Genovaité Valčiukienė*, en prejudisiell avgjørelse vedrørende fortolkningen av artikkel 3, 5 og 11 i EUs plandirektiv.<sup>66</sup> Saksforløpet var at lokale myndigheter ikke hadde gjennomført en egen miljøvurdering før vedtakelse av en hel kategori planer. Begrunnelsen var at myndighetene mente at den senere miljøvurderingen de hadde gjort før de satt i gang selve prosjektet var tilstrekkelig. Den foreleggende domstolen ønsket dermed at EU-domstolen skulle avklare om artikkel 11 nr. 1 og 11 nr. 2 i plandirektivet skal tolkes slik at en miljøvurdering foretatt i henhold til EUs prosjektdirektiv fritar statens forpliktelse til å foreta en slik vurdering i medhold av plandirektivet. Til dette avklarte EU-domstolen i avsnitt 55 flg. at artikkel 11 nr. 1 og nr. 2 må tolkes slik at en miljøvurdering utført i samsvar med prosjektdirektivet ikke fritar plikten til å foreta en miljøvurdering etter plandirektivet.

De to dommene gjaldt ikke for petroleumsvirksomhet. Likevel er plandirektivet og prosjektdirektivet utformet generelt og dommene tok for seg prejudisielle spørsmål om tolkningen av direktivene og må dermed også få betydning ved petroleumsvirksomhet. Spørsmålet blir dermed hvilken betydning EU-domstolens forståelse av reglene har for spørsmålet om direktivene åpner for at man kan utsette en vurdering av klimavirkningene til PUD-fasen.

EU-domstolen er klar på at det skal foreligge en vurdering av klimakonsekvenser før planer vedtas etter plandirektivet. Verken bestemmelsene i artikkel 5 nr. 3 eller 11 nr. 2 begrenser myndighetenes plikt til å foreta konsekvensutredningen før planlegging, selv om det også skal foretas konsekvensutredninger på senere stadier i prosjektet. Dette samsvarer også godt med formålet med plandirektivet som presiserer viktigheten av å integrere miljøkonsekvenser,

---

<sup>66</sup> Dom av 22. september 2011 [C3], *Genovaité Valčiukienė m.fl. mot Pakrucio Rajono Savivaldybė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608

herunder klimavirkninger, på et tidlig stadium i prosessen slik at de blir tatt hensyn til hele veien. Det er derfor viktig å skille mellom konsekvensutredningen som skal utføres før vedtakelse av åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet som fremgår av EUs plandirektiv, og den påfølgende konsekvensutredningen som skal utføres ved PUD-stadiet. Plandirektivet sperrer derfor for adgangen til å utsette en konsekvensutredning til PUD-stadiet.

Konklusjonen blir dermed at plandirektivet oppstiller et krav om konsekvensutredning av klimavirkninger før åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet vedtas.

#### *3.2.5.1 Plandirektivet i lys av petroleumsloven § 3-1*

Videre må det stilles spørsmål om hvilken betydning plandirektivets krav om innledende konsekvensutredning av klimavirkninger har for forståelsen av petrl. § 3-1. Det fremgår av bestemmelsen at myndighetene må foreta en konsekvensutredning av alle relevante interesser som påvirkes av petroleumsvirksomheten. Det er i utgangspunktet bestemmelsens forarbeider som begrenser bestemmelsens rekkevidde ved å begrense konsekvensutredningen ved åpningen til å hovedsakelig gjelde letefasen.<sup>67</sup>

Høyesteretts flertall legger som nevnt avgjørende vekt på forarbeidsuttalelsen til petrl. § 3-1 om at konsekvensutredninger av klimagassutslipp kan forskyves til PUD-stadiet. Mindretallet derimot, uttaler at det ikke vil være tilstrekkelig å utsette konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp til et senere stadium i saksbehandlingen. Begrunnelsen er at det vil være i strid med kravet i plandirektivets artikkel 1 om å integrere miljøhensyn i utarbeidelsen av planer.<sup>68</sup> Mindretallet tolker dermed petrl. § 3-1 i lys av plandirektivet, ikke bare ut fra direktivets ordlyd direkte, men i tråd med formålet til direktivet.

Dermed har man på den ene siden EUs plandirektiv, som oppsetter et krav om konsekvensutredning av klimavirkninger allerede ved åpningen av et nytt område for petroleumsutvinning, og forarbeidsuttalelsen, som på den annen side begrenser konsekvensutredningen ved åpningen til å gjelde hovedsakelig miljøvirkninger av letearbeider. Etter alminnelig juridisk metode har forarbeider normalt tung vekt som

---

<sup>67</sup> Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 33-34

<sup>68</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 283

tolkningsbidrag til lover. Likevel er det spørsmål om hvor stor vekt forarbeidsuttalelser vil ha der det i etterkant har tilkommet ny informasjon og kunnskap om hva som bidrar til de klimautfordringene verden står ovenfor i dag. Innholdet i en lov vil ikke være upåvirket av utviklingen av nye prinsipper og nye regler som påvirker tolkningen, selv om teksten er uforandret. Det krever mye ressurser å endre en lovtekst. Det vil da kunne være nødvendig, på visse rettsområder, å tolke en lovtekst dynamisk i tråd med hvordan den rettslige oppfatningen på området endrer seg over tid. Miljøretten er et slikt område da det stadig tilkommer ny forskning som tilfører nye internasjonale miljømålsettinger som setter strengere krav til miljøhensyn. Dette tilsier at det som fremgår av forarbeidsuttalelsen neppe kan tillegges den samme vekten i dag som da petroleumsloven ble vedtatt. Da plandirektivet i tillegg er gjennomført i petroleumsforskriften etter forarbeidet ble utgitt, vil plandirektivets krav til konsekvensutredning av klimavirkningene også gjelde ved tolkningen av petrol. § 3-1.

Høyesteretts flertall problematiserer ikke hvordan petrol. § 3-1 og den tilhørende forarbeidsuttalelsen skal ses i lys av øvrig internasjonal rett, og finner det unødvendig å diskutere hvordan EUs plandirektiv kan påvirke konsekvensutredningen. Flertallets argumentasjon svekkes ettersom de legger avgjørende vekt på en forarbeidsuttalelse fra en tid der det ikke fantes den samme kunnskapen om klima- og miljøutfordringer som eksisterer i dag, uten å kommentere hvilken betydning utviklingen på området har. Det kan synes at den eneste grunnen til at Høyesterett i det hele tatt tar opp plandirektivet og annen internasjonal rett er fordi mindretallet går dypere inn på hvordan direktivet påvirker de norske bestemmelsene i sin drøftelse.

Da forarbeidsuttalelsen ble utgitt før EUs plandirektiv og gjennomføringen av det i petroleumsforskriften, må innholdet i den nyanseres i lys av utviklingen som har skjedd på rettsområdet. Da plandirektivet oppstiller et krav om konsekvensutredning av klimavirkninger, må dette også gjelde for åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet etter petrol. § 3-1. At det senere i saksbehandlingen også skal gjennomføres konsekvensutredninger, kan dermed ikke fritta myndighetenes forpliktelse til å foreta en konsekvensutredning av klimavirkninger før vedtakelse om åpning.

Konklusjonen blir dermed at det foreligger et krav om konsekvensutredning av klimavirkninger før åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet etter petrol. § 3-1 tolket i lys av EUs plandirektiv.

### *3.2.6 Kan konsekvensutredning av klimavirkninger forskyves til PUD-stadiet?*

Spørsmålet om konsekvensutredning av klimavirkningene bør skje allerede ved behandlingen av åpningsspørsmålet, eller om en bør vente til godkjenning av PUD, har vært omdiskutert og det gjør seg gjeldende ulike hensyn som trekker i begge retninger. Hovedargumentet for å vente med godkjenning av PUD har vært at usikkerheten som foreligger ved åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet om hvor mye petroleum som vil kunne bli aktuelt å utvinne innenfor området, gjør det vanskelig å vurdere spørsmålet på dette stadiet. På den annen side vil det på tidspunktet for godkjenning av PUD ha blitt brukt store ressurser på leting og undersøkelsesvirksomhet slik at det kan være vanskelig å nekte godkjenning av PUD. Det kan også bli et spørsmål om hvor langt det er rettslig adgang til å nekte godkjenning av PUD ut fra generelle vurderinger av klimavirkninger etter at området er åpnet for petroleumsvirksomhet og det er tildelt utvinningstillatelse. Det reiser seg derfor spørsmål om konsekvensutredning av klimavirkninger må foretas på åpningsstadiet eller om det kan forskyves til PUD-stadiet.

Dersom rettighetshaver etter petrl. § 3-3 ønsker å utvinne petroleumsforekomstene på området, må den fremlegge en PUD for Olje- og energidepartementet (OED). Planen må godkjennes før utvinning kan påbegynnes, jf. petrl. § 4-2 første ledd. Planen skal inneholde en konsekvensutredning av de aktuelle interessene som gjør seg gjeldende på området, jf. petrl. § 4-2 annet ledd. Rettighetshaver må på forhånd utarbeide et forslag til utredningsprogram og sende forslaget til berørte myndigheter for uttalelse, jf. petrf. § 22 a. OED skal fastsette utredningsprogram på bakgrunn av forslaget. Konsekvensutredningen skal deretter utarbeides med grunnlag i utredningsprogrammet, jf. petrf. §§ 22 og 22 a.

Rettighetshaverne får etter petrl. § 3-3 rett til utvinning på det området som fremgår av utvinningstillatelsen. Etter petrl. § 3-3 tredje ledd gir utvinningstillatelsen «enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomsten på områder som omfattes av tillatelsen». Det vil si at dersom det skal drives utvinning i området, er det aktørene som har fått rettigheter til utvinning som etter petrl. § 3-3 skal foreta utvinningen. Godkjenning av PUD er et eget obligatorisk steg i saksbehandlingen som fører til utvinning av petroleum i henhold til petrl. § 4-2. Spørsmålet blir dermed om rettighetshaverne i realiteten bare har en fortrinnsrett til utvinning dersom utvinning er aktuelt, eller om de har et rettskrav til å utvinne forutsatt at de utarbeider en PUD som av saklige grunner er forsvarlig.

Det fremgår verken av ordlyden i petrl. § 4-2 eller § 3-3 at en PUD automatisk skal godkjennes fordi aktøren har fått utvinningstillatelse. I petrl. § 4-2 første ledd anvendes ordet «godkjennelse», og ikke «tillatelse» slik som anvendes i petrl. § 3-3. Ordet «tillatelse» fremgår også av petrl. § 4-3 om PAD-tillatelse. En PAD-tillatelse er en særskilt tillatelse til anlegg og drift uten at det foreligger godkjent PUD. Et relevant spørsmål blir dermed om ulikheten i språkbruk i de ulike paragrafene i petroleumsloven skal bety at bestemmelsene skal forstås forskjellig.

At det er ulik formulering i petrl. § 3-3 og § 4-2 kan tilsi at selve retten til petroleumsutvinning fremgår av petrl. § 3-3, mens fremgangsmåten for utvinningen fremgår av § 4-2. Det vil si at rettighetshaveren har rett på utvinningen av petroleumsforekomsten, og godkjennelsen av PUD avhenger av om rettighetshaveren har valgt forsvarlige utvinningsmetoder. Dermed vil det som skal utredes i PUD kun gjelde forhold knyttet til faktisk utvinning og er ikke en søknad om tillatelse til utvinning. Utvinningstillatelsen kan dermed anses som å gi en berettiget forventning til rettighetshaver om at den skal drive petroleumsutvinning og dermed få en godkjent PUD.

Det har vært en alminnelig oppfatning i teorien at myndighetene ikke kan la være å godkjenne en forsvarlig utført PUD på bakgrunn av at myndighetene ikke lenger ønsker å drive petroleumsutvinning i området.<sup>69</sup> En slik nektelse knytter seg ikke direkte til gjennomføring av PUD, men utenforliggende klimahensyn som tilsier nedskalering av petroleumsutvinning.<sup>70</sup> En slik beslutning har blitt ansett for å heller være en omgjøring av utvinningstillatelsen, som for eksempel må skje på bakgrunn av den ulovfestede regelen om omgjøring av forvaltningsvedtak.<sup>71</sup> Dette er fordi selve retten til utvinning fremgår av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3, og ved å fjerne adgangen til utvinning trekker i realiteten myndighetene tillatelsen. Derfor kan det argumenteres for at utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 faktisk gir et rettskrav for utvinning, og at dersom myndighetene ønsker å strupe petroleumsutvinning på bakgrunn av generelle klimahensyn må det skje gjennom en omgjøring av utvinningstillatelsen, ikke ved nekting av godkjent PUD, jf. petrl. § 4-2.

---

<sup>69</sup> Bjørnebye 2021, s. 175

<sup>70</sup> Bjørnebye 2021, s. 175

<sup>71</sup> Hammer mfl. 2012 kap. 1.4

På den annen side fremgår det implisitt av ordlyden i petrl. § 4-2 første og annet ledd at myndighetene kan la være å godkjenne PUD. Dette fremgår også av petrf. § 20 som stiller krav til begrunnelse for myndighetenes valg om å godkjenne eller ikke godkjenne PUD. Det er i teorien antatt at myndighetene har adgang til å nekte å godkjenne PUD dersom det er grunnlag for det etter petroleumsloven, sikkerhets- eller miljøhensyn.<sup>72</sup> Forarbeidene til petrl. § 4-2 understreker også at utvinningstillatelse ikke legger føringer for håndteringen av søknad om godkjenning av PUD.<sup>73</sup> Høyesteretts flertall i Klimadommen er også tydelige på at myndighetene står frie til å nekte godkjenning av PUD, og at rettighetshaveren derfor ikke har noe rettskrav for å få godkjent PUD.<sup>74</sup> Selv om gode argumenter taler for at å nekte å godkjenne PUD på bakgrunn av generelle klimahensyn i realiteten er en omgjøring av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3, må det anses avklart at det ikke foreligger noe krav for rettighetshaver til å få godkjent PUD, og at utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3 i realiteten er en fortrinnsrett til utvinning dersom det blir aktuelt. Betydningen av de ulike formuleringene i lovene vil dermed være at rettighetshaveren vil ha rett til å være førstemann til å få muligheten til å utarbeide PUD.

Rettslig sett har dermed myndighetene adgang til å nekte godkjenning av PUD. Videre må det stilles spørsmål om denne adgangen er generell, eller om det foreligger begrensninger i myndighetenes adgang til å nekte å godkjenne PUD.

Etter petrl. § 4-2 annet ledd skal PUD «inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold.» Det fremgår av petrf. § 22 a at konsekvensutredningen i PUD «skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold.» Dersom myndighetene ser at petroleumsutvinning i henhold til PUD ikke vil kunne gjennomføres forsvarlig på grunn av noen av de ovennevnte kategoriene, må myndighetene ha en adgang til å nekte godkjenning av PUD. Det er imidlertid ikke realistisk å forvente at dette vil skje fordi myndighetene på tidspunktet for fremleggelse av PUD har hatt muligheten til å kontrollere hva søknaden skal inneholde ved utarbeidelse av utredningsprogrammet, samt at myndighetene og rettighetshaverne gjennom dialog samarbeider for å avklare hva denne skal inneholde.<sup>75</sup> Likevel kan det avdekkes

---

<sup>72</sup> Hammer mfl. 2012 kap. 1.4

<sup>73</sup> Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 43

<sup>74</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 220

<sup>75</sup> Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 41

forhold i letefasen som gjør utvinning umulig av sikkerhets- eller miljømessige årsaker, som fører til at myndighetene ikke kan tillate å godkjenne PUD.<sup>76</sup>

Det kan altså konstateres at dersom det foreligger en helt konkret grunn som gjør utvinning på området umulig, må myndighetene ha adgang til å stoppe utvinning. Det må likevel stilles spørsmål om hvordan situasjonen blir dersom myndighetene på bakgrunn av et generelt klimahensyn ønsker å stoppe eller minimere petroleumsutvinning.

Myndighetene er normalt svært involvert i utarbeidelsen av søknader om PUD. På tidspunktet når PUD leveres til godkjenning har myndighetene allerede fått uttale seg om hva som skal til for at PUD utarbeides forsvarlig med sikte på at den skal bli godkjent. Dersom myndighetene på dette tidspunktet tenker at utvinning vil ha uakseptable klimavirkninger, er dette noe de burde ha fremhevet tidligere. I tillegg kan myndighetene risikere å få et søksmål mot seg på bakgrunn av manglende begrunnelse for vedtaket, dersom det ikke foreligger en konkret grunn for nektelsen. En slik sak har ikke kommet opp for domstolene tidligere, og det er dermed ikke avklart i rettspraksis om det må foreligge konkrete grunner for nektelsen av godkjenning av PUD eller om adgangen til nektelse foreligger uansett begrunnelse. Dette var ikke spørsmålet for Høyesterett i Klimadommen, og derfor går heller ikke domstolen inn i en grundigere drøftelse av dette.

Videre har det på tidspunktet for fremleggelse av PUD blitt lagt store mengder ressurser i utførelsen av letevirksomhet og planlegging. Investeringene har blitt gjort på bakgrunn av en forutsetning om å kunne drive petroleumsvirksomhet i området etter mottatt utvinningstillatelse. Det kan virke urimelig å nekte aktørene muligheter for petroleumsutvinning på bakgrunn av generelle klimahensyn. Særlig når det, som vist ovenfor, er noe myndighetene har mulighet og kunnskap til å utrede allerede ved åpningen av nye områder for petroleumsutvinning. I tillegg kan det at myndighetene står fritt til å hindre petroleumsutvinning sent i prosessen virke avskrekkende for aktører, og dermed gjøre Norge til et svært usikkert marked å drive petroleumsvirksomhet i.

Hensynet til rettighetshaver og innretningene de har gjort som følge av utvinningstillatelsen etter petrl. § 3-3, samarbeidet mellom OED og rettighetshaver, samt risikoen for å gjøre

---

<sup>76</sup> Bjørnebye 2021 s. 175



Norge et uattraktivt land å investere i, taler for at myndighetene i realiteten er relativt bundet til å godkjenne en forsvarlig utført PUD.

Myndighetenes adgang til å nekte PUD har også blitt diskutert i teorien. Inge Lorange Backer forholder seg tvilende til at myndighetene kommer til å nekte godkjenning av PUD når man har kommet så langt i prosessen. Backer mener at Høyesterett ikke har lært noe fra vannkraftepoken og uttaler at «det er for sent for miljøinteresser til å slå igjennom når man har kommet så langt i planleggingen av en utbygging.»<sup>77</sup> Einar Gerhardsen uttalte om vern av vassdrag i 1969 i Stortinget: «Så lenge kampen står om hvert enkelt vassdrag, kan det alltid mobiliseres så mange argumenter og så mye politisk press at utbyggingshensynet seirer. For å unngå en utvikling der Norges enestående vassdragsnatur spises opp bit for bit var det nødvendig å få en samlet plan der man bindende og konkret hadde fastslått hvilke vassdrag som skulle fredes og hvilke bygges ut.»<sup>78</sup> Backer anvender sitatet for å begrunne at en grunnleggende miljøvurdering må skje ved åpningsavgjørelsen. Han uttaler at «skal miljøhensyn kunne stå seg mot håndfaste data i favør av utbygging, trenger de en sterkere fremheving enn førstvoterende vil gi dem [i Klimadommen].»<sup>79</sup> Backer argumenterer at det er gjort store investeringer i leting og planlegging som aktørene og staten, gjennom petroleumsbeskatning, ønsker å få dekket ved utbygging og drift, derfor er det urealistisk at et petroleumsprosjekt stanses på grunn av miljøhensyn på dette stadiet.<sup>80</sup>

Det kan være vanskelig å ivareta klimahensyn i utbyggingsprosjekter når man har kommet så langt i planleggingsprosessen, siden det allerede er gjort store investeringer og det kan foreligge både politisk press og press fra rettighetshaverne til å gjennomføre prosjektet. Derfor kan det være hensiktsmessig med en samlet vurdering av klimahensyn tidlig i prosessen for å unngå at klimahensyn blir oversett i utbyggingsprosjektet. Det kan være utfordrende å finne en balanse mellom økonomiske interesser og klimahensyn. Dersom man ser på hvert enkelt petroleumsprosjekt, kan det bli enklere å minimere viktigheten av klimavirkninger enn når det er snakk om et stort område som skal åpnes for utvinning. Økonomiske hensyn vil i disse tilfellene enklere kunne vinne frem over klimahensyn på PUD-stadiet. Dette underbygger viktigheten av å foreta en grundig konsekvensutredning av

---

<sup>77</sup> Backer 2021, s. 155

<sup>78</sup> Backer 2021, s. 155

<sup>79</sup> Backer 2021, s. 155

<sup>80</sup> Backer 2021, s. 155

klimavirkninger ved åpningsstadiet av et petroleumsprosjekt. Dersom myndighetene allerede før åpningen har satt en ramme for hvor store utslipp som er akseptable vil det være mye enklere å tilpasse dette i PUD-fasen. Det vil ikke i like stor grad oppstå konflikt mellom klimahensynet og økonomihensynet fordi rammene for akseptabelt klimagassutslipp allerede er satt. Dette vil også bidra til forutsigbarhet for myndigheter og rettighetshavere før eventuelle investeringer i området er gjort.

Etter Klimadommen må det konkluderes med at myndighetene rettslig sett kan nekte å godkjenne PUD. Likevel er det mye som taler for at myndighetene i praksis i stor grad vil være bundet til å godkjenne PUD ut fra hensynet til de investeringer rettighetshaverne har gjort og videre overlevelse for Norge som et attraktivt land å drive petroleumsvirksomhet i. Konklusjonen er derfor at det ikke vil være aktuelt å utsette vurderingen av klimavirkningene knyttet til petroleumsutvinning til PUD-stadiet, og konsekvensutredningen av klimavirkninger må derfor foretas på åpningsstadiet.

### **3.3 Oppsummerende diskusjon og konklusjon**

I fremstillingen over er det drøftet på hvilket trinn i saksbehandlingen som leder frem til petroleumsutvinning det må foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger.

Petroleumsloven § 3-1 spesifiserer ikke nærmere hva slags type miljømessige virkninger som skal vurderes ved åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet, men i petroleumsforskriften § 6 c bokstav e er det presisert at konsekvensutredningen i «nødvendig grad» skal inneholde «beskrivelse av virkningene av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl.a. [...] klima.». Høyesteretts flertall i Klimadommen konkluderte med at utredning av klimavirkninger er noe som først og fremst skal skje i PUD-fasen siden man her har nærmere kunnskap om hvilke funn som vil bli gjort i området, jf. forarbeidene til petrl. § 3-1. Flertallet la dermed tyngre vekt på forarbeidene til petroleumsloven § 3-1 enn petroleumsforskriften som gjennomfører EUs plandirektiv, til tross for at bestemmelsen i petrf. § 6 c var inkorporert senere enn forarbeidene var utført.

Verken petrl. § 3-1 eller Grl. § 112 krever eksplisitt at klimavurderingen skal foretas i forbindelse med åpning, men tolker man petrl. § 3-1 i lys av Grl. § 112 er det god grunn til å foreta en vurdering av klimavirkninger ved åpningen av et nytt område for

petroleumsvirksomhet. Kunnskapssituasjonen rundt klimavirkninger regnes for å være tilstrekkelig til å danne et bilde av virkningene av utvinning av petroleum i området allerede ved åpningen, uten at dette trenger å sperre for realisering av myndighetenes mål om petroleumsutvinning.

Den norske petroleumslovgivningen må tolkes i samsvar med EUs plan- og prosjektdirektiv, som Høyesterett også påpeker. Mindretallet legger avgjørende vekt på plandirektivet i sin dissens. Ettersom plandirektivet oppstiller en plikt til å innta en klimavurdering før vedtakelsen av planer kan det fremstilles et krav om konsekvensutredning av klimavirkninger etter petrl. § 3-1, altså før åpning av nye områder.

I flertallets vurdering i Klimadommen legges det vekt på at myndighetene kan nekte å godkjenne PUD i samsvar med petrl. § 4-2. I praksis synes det likevel at det er urealistisk at myndighetene vil nekte en forsvarlig gjennomført PUD på grunn av de investeringene som allerede er foretatt, og at å stoppe utvinning på et sent stadium i prosessen kan gjøre det norske petroleumsmarkedet usikkert å investere i. Derfor er det urealistisk å forvente at klimavirkninger vil bli tilstrekkelig utredet på dette stadiet. En vurdering av klimavirkninger må gjennomføres. Da det foreligger usikkerhet knyttet til om klimavirkninger vil bli tilstrekkelig utredet på PUD-stadiet, er det ikke rom for å forskyve denne vurderingen til PUD.

Konklusjonen blir at det må foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger før åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet.

## 4. Skal forbrenningsutslipp i utlandet omfattes av konsekvensutredningen?

### 4.1 Innledning

Klimavirkninger forårsakes av klimagassutslipp. De to typene klimagassutslipp relatert til petroleumsvirksomhet er produksjonsutslipp og forbrenningsutslipp. Det er forbrenningen av petroleum som forårsaker de største klimagassutslippene.<sup>81</sup> I og med at Norge i liten grad er avhengig av forbrenning av petroleum som energikilde, blir 95 % av petroleumsforekomstene

---

<sup>81</sup> FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer> (lest 5. mai)

eksportert.<sup>82</sup> Dermed blir et aktuelt spørsmål om konsekvensutredningen av klimavirkninger også skal inneholde en vurdering av forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet.

## **4.2 Kreves det konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i utlandet?**

### *4.2.1 Innledning*

Problemstillingen som aktualiseres her er om det er tilstrekkelig å bygge på at det internasjonale systemet gjør at norske styresmakter kan se bort fra utslipp som skjer i utlandet ved forbrenning av norskprodusert petroleum. Dette gjelder særlig når utslippene i utlandet også får virkning for klimaet i Norge. Dette var som nevnt noe Høyesteretts flertall og mindretall var uenige om i Klimadommen.

Det første spørsmålet som må stilles er om Grl. § 112 oppstiller krav til vurdering av forbrenningsutslipp i utlandet ved konsekvensutredningen, herunder om plikten etter Grl. § 112 strekker seg lenger enn det som fremgår av det internasjonale systemet.

Videre må det stilles spørsmål om EUs plandirektiv oppstiller krav om å innta forbrenningsutslipp i utlandet allerede ved åpningen av et nytt område for petroleumsutvinning, jf. petrol. § 3-1.

### *4.2.2 Oppstiller Grl. § 112 en plikt om vurdering av forbrenning i utlandet?*

Det må først stilles spørsmål om Grl. § 112 oppstiller en plikt for norske myndigheter til å ta stilling til forbrenningsutslipp i utlandet. Grl. § 112 er en rammebestemmelse for statens plikt til å sikre borgernes rett til «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.», jf. første ledd første punktum og tredje ledd. Det første som må stilles er om forbrenning av petroleum i utlandet kan føre til skade på borgernes rett til et sunt miljø.

Det fremgår i den nyeste klimarapporten fra IPCC at menneskelige aktiviteter, hovedsakelig gjennom drivhusgassutslipp, har ført til at den globale temperaturen nå er steget til 1,1 grad fra førindustriell tid.<sup>83</sup> Norsk oljeproduksjon står for omtrent 2 % av verdens oljeetterspørsel,

---

<sup>82</sup> Norsk petroleum (2023, 29. mars). *Eksport av olje og gass*. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> (lest 6. mai 2023)

<sup>83</sup> IPCC (2023), *Summary for Policymakers*, AR6 SYR, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf) (lest 28. april 2023)

og Norge er med det verdens 11. største oljeproducent.<sup>84</sup> Norges produksjon av naturgass dekker om lag 3 % av verdens etterspørsel og gjør Norge til verdens tredje største gasseksportør.<sup>85</sup> Norskprodusert petroleum blir hovedsakelig utvunnet med sikte på eksport, og 95 % av utvunnet petroleum eksporteres ut av landet.<sup>86</sup> Det foreligger ingen tvil om at forbrenning av olje og gass fører til klimagassutslipp, uansett hvor forbrenningen skjer og hvem som har produsert petroleumforekomstene som forbrennes. Dermed er det en direkte årsakssammenheng mellom norsk petroleumproduksjon og globale klimagassutslipp. Følgelig vil forbrenning av petroleum, uansett hvor den foretas, påføre skader på det norske klimaet, og med det også borgernes rett til et sunt miljø. Spørsmålet videre blir om dette resulterer i at myndighetene har en plikt til å vurdere forbrenningsutslipp i utlandet.

Etter Grl. § 112 tredje ledd har myndighetene en plikt til å «iverksette tiltak som gjennomfører» grunnsetningene som fremgår av første og annet ledd. I dette ligger det en sikringsplikt til å sørge for at vedtakelse av tiltak gjøres i tråd med blant annet borgernes rett til et sunt klima, jf. også Grl. § 92.<sup>87</sup>

Flertallet i Klimadimmen mente at Grl. § 112 er forenlig med internasjonale avtaler om klimatiltak som lar det være opp til hvert enkelt land å ta ansvaret for sine forbrenningsutslipp. Det blir dermed relevant for innholdet av konsekvensutredningen hvilke plikter som følger av internasjonale avtaler.

Den mest sentrale internasjonale avtalen når det gjelder klimagassutslipp er Parisavtalen som trådte i kraft i 2016.<sup>88</sup> Hovedpunktene i Parisavtalen er at alle medlemsland har forpliktelser til å kutte ned på klimagassutslipp.<sup>89</sup> Målet for avtalen er å holde den globale temperaturøkningen til under 2, og helst 1,5, grader fra førindustriell tid.<sup>90</sup> Selv om avtalen

---

<sup>84</sup> Norsk petroleum (2023, 29. mars). *Eksport av olje og gass*. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> (sist lest 6. mai 2023)

<sup>85</sup> Norsk petroleum (2023, 29. mars). *Eksport av olje og gass*. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> (sist lest 6. mai 2023)

<sup>86</sup> Norsk petroleum (2023, 29. mars). *Eksport av olje og gass*. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/> (sist lest 6. mai 2023)

<sup>87</sup> Aarli 2021 s. 897

<sup>88</sup> FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (lest 5. mai 2023)

<sup>89</sup> FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (lest 5. mai 2023)

<sup>90</sup> FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (lest 5. mai 2023)

fastsetter klare mål for å holde klimagassutslipp nede, gjelder avtalen slik at hvert medlemsland kun er ansvarlig for utslipp som skjer innenfor sitt eget territorium, jf. blant annet artikkel 4 punkt 13.<sup>91</sup> Etter Parisavtalen er det i utgangspunktet landene som importerer norskprodusert petroleum som er ansvarlig for utslippene som følger av forbrenningen av den.

Høyesteretts flertall la til grunn at Grl. § 112 bare verner klimaet i Norge, og at klimagassutslipp som fører til global oppvarming utvilsomt også rammer Norge.<sup>92</sup> Likevel aksepterte flertallet at myndighetene bygger på ansvarsfordelingen som fremgår av internasjonale avtaler, nemlig at hvert land er ansvarlig for forbrenningen som skjer på eget territorium.<sup>93</sup> Dette mente flertallet tilsa at det ikke var krav om å innta forbrenningsutslipp i utlandet i konsekvensutredningen ved åpningen av Barentshavet sørøst. Flertallet unngår, med henvisningen til internasjonale avtaler, å svare på spørsmålet om Grl. § 112 oppstiller et strengere krav til klimautslipp enn det som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Derfor blir det spørsmål om myndighetene har en plikt etter Grl. § 112 tredje ledd å foreta en vurdering av forbrenningsutslipp i utlandet, selv om internasjonale avtaler legger opp til at det kun er utslipp på eget territorium som det skal tas ansvar for.

Myndighetene vet at forbrenning av petroleum vil forårsake klimagassutslipp som utløser klimavirkninger også i Norge. Når norske myndigheter åpner nye områder for petroleumsvinning er det med en forutsetning at det skal utvinnes og eksporteres petroleum som til slutt vil bli forbrent. Det er altså en nødvendig betingelse for utvinning av norskprodusert petroleum at den forbrennes, noe staten kan unngå ved å avstå fra å åpne nye områder for petroleumsvirksomhet. Derfor ligger det innenfor statens makt å forhindre klimagassutslipp, som tilsier at forbrenning av norskprodusert petroleum bør være omfattet av statens sikringsplikt etter Grl. § 112 tredje ledd uavhengig av hvor forbrenningen skjer. Med kunnskapen om at petroleumsutvinning vil føre til et mindre sunt klima i Norge, må det derfor konstateres en plikt for myndighetene å ta hensyn til petroleumsforbrenning også i utlandet i konsekvensutredningen. Det kan dermed konkluderes med at det ligger en forpliktelse for norske myndigheter til å vurdere forbrenningsutslipp i utlandet når de skal åpne et nytt område for petroleumsutvinning etter Grl. § 112.

---

<sup>91</sup> Parisavtalen, 12. desember 2015 (trådt i kraft 4. november 2016) nr. 32

<sup>92</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 155

<sup>93</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 159

#### 4.2.3 Oppstiller EUs plandirektiv en plikt om vurdering av forbrenning i utlandet?

Det fremgår av EUs plandirektiv artikkel 5 nr. 1 at konsekvensutredningen skal fastsette, beskrive og vurdere «de betydelige miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet sannsynligvis vil få, samt rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområdet til planen eller programmet.» I vedlegg 1 bokstav e fremgår det at miljørapporten skal inneholde relevante internasjonale miljømål. Som vist over, fremgår det ikke av Norges internasjonale forpliktelser noe strengere krav enn at hvert land er ansvarlige for utslippene som skjer på eget territorium.

I vedlegg 1 bokstav f heter det videre at miljørapporten skal inneholde «de sannsynlige betydelige miljøvirkningene, herunder spørsmål om [...] klimafaktorer,». Til bokstav f er det tilføyd en fotnote der det fremgår at de «sannsynlige og betydelige miljøvirkningene» «bør omfatte sekundære, kumulative, synergiske, kort-, mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger.» Ordlyden av fotnoten tilsier at for at miljøvurderingen ikke «bør» gjøres isolert, men vurderes fra mange ulike perspektiver for å få en bredere oversikt over hvordan utførelse av planen faktisk kommer til å påvirke blant annet klima. Det tilsier at myndighetene er oppfordret til å innta sekundære, kumulative og langsiktige klimavirkninger, men det er ikke oppstilt noe direkte krav om det.

EU-domstolen stadfester imidlertid fotnotens betydning i Europakommisjonen mot Spania.<sup>94</sup> I dommen er det uttalt at miljøvurderingen ikke skal gjøres isolert og at myndighetene også er nødt til å vurdere de kumulative virkningene av eventuelle utslipp. En analyse av de kumulative virkninger som prosjektet kan ha på miljøet er nødvendig for å sikre at utredningen omfatter en vurdering av alle vesentlige virkninger som prosjektet kan ha.<sup>95</sup> EU-domstolen bekrefter dermed at fotnoten oppstiller en plikt til å vurdere kumulative og sekundære virkninger av myndighetenes vedtak. Dommen omhandlet EUs prosjektdirektiv, men bestemmelsen som omtales i dommen er tilsvarende plandirektivets vedlegg 1 bokstav f med tilhørende fotnote. Fauchald og Schütz har uttalt at de to direktivene ikke definerer grensen mellom planer og prosjekter og at det ikke vil være hensiktsmessig å trekke klare grenser mellom direktivene.<sup>96</sup> Mindretallet i Klimadommen legger også til grunn at forståelsen av bestemmelsen i de to direktivene må være de samme når de har lik

---

<sup>94</sup> Dom av 24. november 2011 [C3], *Europakommisjonen mot Spania*, C-404/09, EU:C:2011:768

<sup>95</sup> Europakommisjonen mot Spania avsnitt 80

<sup>96</sup>Fauchald og Schütz 2020 s. 9

formulering.<sup>97</sup> Da direktivene skal forstås likt, og bestemmelsen som blir omtalt i EU-dommen er tilsvarende den i plandirektivet, er det naturlig å tolke plandirektivet i tråd med EU-domstolens forståelse av prosjektdirektivet. Plikten til å innta kumulative, sekundære og langvarige virkninger av et vedtak fremgår dermed også av plandirektivets artikkel 5 nr. 1. Det er ingen tvil om at forbrenning av petroleum utvunnet i Norge bidrar til samlede klimagassutslipp på et globalt nivå, uansett hvor den forbrennes. Den kumulative, sekundære og langvarige virkningen av petroleumsutvinning inneholder dermed også forbrenningsutslipp i utlandet.

Det foreligger en begrensning i artikkel 5 nr. 2 om at konsekvensutredningen bare skal innholde det som med rimelighet kan kreves. Da man fremdeles er i planleggingsstadiet, vil det naturligvis finnes begrensninger for hvor konkret og spesifikk man kan være i vurderingen av forbrenningsutslipp. Som vist over vil likevel begrensningen ikke være til hinder for at konsekvensutredningen skal gjennomføres ved åpningen. Som mindretallet påpeker i Klimadommen gir ikke artikkel 5 nr. 2 «grunnlag for å utsette vurderingen av viktige sider ved miljøvirkningene med den begrunnelse at overslagene blir sikrere og mer detaljerte på et senere stadium. Det vil være i strid med direktivets formål.» Begrensningen i artikkel 5 nr. 2 gir derfor ikke grunnlag for å avgrense vurderingen til å ikke inneholde forbrenningsutslipp i utlandet.

At myndighetene skal vurdere forbrenningsutslipp allerede ved konsekvensutredningen før åpning av et nytt område for petroleumsutvinning, samsvarer også godt med prinsippet om økosystemtilnærming. Prinsippet innebærer at tiltak om inngrep i naturen ikke kan vurderes isolert sett, men det må foretas en samlet vurdering av hvordan inngrepet virker inn på det eksisterende økosystemet. Selv om et enkelt tiltak i begrenset grad belaster et økosystem, kan tiltaket bidra til å øke den samlede belastningen på systemet. I vurderinger om konsekvensen av et naturinngrep må det derfor vurderes hvordan virkningene kan bli i fremtiden.<sup>98</sup>

At forbrenningsutslipp i utlandet behandles tidlig i saksbehandlingen er også forenlig med føre-var-prinsippet. Prinsippet oppstiller en plikt til å få frem mest mulig tilgjengelig

---

<sup>97</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 265

<sup>98</sup> Miljødirektoratet (u.å.) *Steg 5 Vurdere konsekvens for naturmangfold.*

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/konsekvensutredninger/vurdere-miljokonsekvensene-av-planen-eller-tiltaket/naturmangfold/vurdere-konsekvens-for-naturmangfold/> (lest 22. april 2023)



informasjon og kunnskap før man treffer et vedtak om åpning av et nytt område for petroleumsutvinning. Poenget med åpning er å forsøke å finne drivverdige forekomster av petroleum. Dersom man utreder virkningene av forbrenningsutslipp allerede ved åpningsstadiet, vil man få muligheten til å vurdere om fremtidig utvinning som kan følge av åpningsvedtaket, vil føre til uakseptable klimavirkninger, ettersom det er på åpningsstadiet man vil ha muligheten til å sette retningslinjer og rammer for hele petroleumsprosjektet.

Mindretallet i Klimadommen foretar en liknende vurdering av plandirektivet. Det uttales at tilsvarende som at forbrenningsutslipp er omfattet av «miljømessige virkninger av petroleumsvirksomhet», jf. petrl. § 3-1, er «de globale konsekvensene av forbrenning av norskprodusert petroleum utvilsomt omfattet av begrepet «miljøvirkninger» i artikkel 5, jf. dets vedlegg bokstav e og f.»<sup>99</sup>

Høyesteretts flertall derimot, velger å ikke kommentere betydningen plandirektivet har for kravene til konsekvensutredningens innhold. Det kan anses bemerkelsesverdig fordi flertallet her hadde en mulighet til å avklare den generelle betydningen av EUs plandirektiv for fremtidig norsk petroleumsutvinning. Flertallet uttaler at nettoeffekten av forbrenningsutslipp er komplisert og omstridt, og lar spørsmålet om vurderingen av forbrenningsutslipp være politisk i stedet for at det skal inntas i saksbehandlingsreglene om petroleumsutvinning.<sup>100</sup> Flertallet har rett i at vurderingen av forbrenningsutslipp er komplisert. Likevel er det norske petroleumsregelverket såpass sparsomt formulert at det ikke uten videre kan konkluderes med at det skal være et politisk spørsmål om forbrenningsutslipp skal inkluderes i konsekvensutredningen. Ser man petroleumsloven i lys av EUs plandirektiv, legger plandirektivet opp til en rettslig vurdering av kumulative virkninger av utføringen av planen, og dette kan ikke ses bort fra fordi spørsmålet er komplisert. Det må heller oppstilles hvor grensen skal gå når det gjelder hvor konkret vurderingen av petroleumsutslipp skal være.

Etter EUs plandirektiv fremgår det derfor en plikt til å vurdere de kumulative, sekundære og langsiktige klimavirkningene som tilsier at også forbrenningsutslipp i utlandet må vurderes på åpningsstadiet. Det er fordi klimagassutslippene som fører til klimavirkninger også vil ha konsekvenser for Norge. Konklusjonen er at EUs plandirektiv oppstiller et krav om å ta

---

<sup>99</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 265

<sup>100</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 234

stilling til forbrenningsutslipp i utlandet i forbindelse med konsekvensutredningen ved åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet.

### 4.3 Innholdet i konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp

Spørsmålet om hvordan en vurdering av konsekvensene av forbrenning av norsk petroleum i utlandet vil se ut er komplisert, og det er ikke rom for en grundig drøftelse av dette i denne fremstillingen. Likevel må det knyttes noen bemerkninger til problemstillingen. Som Høyesteretts flertall påpeker i Klimadommen, er vurderingen av konsekvensene av forbrenningsutslipp fra norskprodusert petroleum i utlandet komplisert, og Norges rolle for fremtidige klimagassutslipp kan være vanskelig å forutse og vurdere.

Det kan være usikkert om stans eller reduksjon av norsk petroleumproduksjon vil føre til reduserte klimagassutslipp. En må anta at dersom Norge stopper petroleumproduksjon vil etterspørselen helt eller delvis bli møtt av et annet petroleumproduserende land.<sup>101</sup> Det kan også tenkes at norsk gass vil bli erstattet av kull eller olje og dermed føre til økt utslipp.<sup>102</sup> Det er likevel vanskelig å komme forbi at den totale mengden petroleum som kan utvinnes på lang sikt, vil bli mindre som følge av en struping av norsk produksjon.<sup>103</sup> Mindre produksjon vil føre til at prisen på petroleum øker, noe som både vil påvirke etterspørselen og forbruket og gjøre alternative energikilder mer konkurransedyktige prismessig. Samlet sett vil mindre petroleum fra norsk sokkel være tilgjengelig dersom man ikke åpner nye områder for petroleumsvirksomhet, og dette vil føre til reduksjon i klimagassutslippene.

Det er også andre systemer bak beregningen av klimagassutslipp som norske myndigheter må ta stilling til i konsekvensutredningen. EUs kvotehandelssystem, som Norge er medlem av, tar sikte på å redusere utslipp gjennom redusert bruk av fossile energikilder.<sup>104</sup> Ved at en må ha kvoter for å kunne foreta utslipp, vil de sektorene som er omfattet av kvotehandelssystemet måtte begrense sitt utslipp, uten hensyn til hvor god tilgangen på petroleum er.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 234

<sup>102</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 234

<sup>103</sup> Greenpeace. (2021, 22. Januar). «Norsk olje er miljøvennlig» og ni andre oljemyter.

<https://www.greenpeace.org/norway/fakta/energi/norsk-olje-er-miljovennlig-og-ni-andre-oljemyter/> (lest 29. april 2023)

<sup>104</sup> Miljødirektoratet. (2019, 3. mai). *EUs system for klimavoter*.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimavoter/eus-klimavotesystem/> (lest 6. mai 2023)

<sup>105</sup> Miljødirektoratet. (2019, 3. mai). *EUs system for klimavoter*.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimavoter/eus-klimavotesystem/> (lest 6. mai 2023).

Kvotehandelsystemet fungerer slik at myndighetene tildeler en viss mengde utslippskvoter som industrien må forholde seg til.<sup>106</sup> EU foretar en gradvis reduksjon av det totale antallet utslippskvoter som tildeles, slik at mengden klimagassutslipp reduseres over tid. Prisen på utslippskvoter vil dermed stige og gjøre det mer lønnsomt å redusere utslippene.<sup>107</sup>

Beregningen av konsekvensene av forbrenning av norsk petroleum er kompleks, og det kan stilles spørsmål om hvor stor påvirkningen en utfasing av norsk petroleumsproduksjon vil ha for de totale klimagassutslippene globalt. Likevel vil en reduksjon i produksjonen øke prisen på petroleum og gjøre alternative energikilder mer konkurransedyktige. Dette vil på sikt føre til at klimagassutslippene reduseres. I tillegg til dette må norske myndigheter også ta stilling til EUs kvotehandelsystem som reduserer utslipp gjennom gradvis reduksjon av utslippskvoter. Videre synes også de internasjonale klimaavtalene å stramme gradvis inn på klimamålsettingene. Dette kom tydelig frem ved FNs klimamøte i Glasgow i 2021, som vist over.

#### **4.4 Oppsummerende diskusjon og konklusjon**

I fremstillingen over er det drøftet om forbrenningsutslipp av norskprodusert petroleum skal inngå i konsekvensutredningen ved åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet.

Etter Grl. § 112 foreligger det en forpliktelse for norske myndigheter til å vurdere forbrenningsutslipp i utlandet når de skal åpne et nytt område for petroleumsutvinning, da forbrenningsutslipp av norskprodusert petroleum vil bidra til klimavirkninger også i Norge. Denne plikten går dermed noe lenger enn hva Norge har forpliktet seg til etter Parisavtalen.

Etter EUs plandirektiv foreligger det også et krav for norske myndigheter til å foreta en vurdering av forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet. Dette er fordi EUs plandirektiv oppstiller en plikt til å foreta en vurdering også av de kumulative og sekundære virkningene av vedtaket, som vil være de forbrenningsutslipp som vil følge av petroleumsutvinning på norsk sokkel, uansett hvor forbrenningen skjer.

---

<sup>106</sup> Miljødirektoratet. (2019, 3. mai). *EUs system for klimakvoter*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimakvotesystem/> (lest 6. mai 2023)

<sup>107</sup> Miljødirektoratet. (2019, 3. mai). *EUs system for klimakvoter*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimakvotesystem/> (lest 6. mai 2023)

Ettersom at petroleumsloven skal tolkes i lys av Grl. § 112 og EUs plandirektiv vil det si at forbrenningsutslipp i utlandet må inngå i konsekvensutredningen i forbindelse med åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet i Norge etter petrl. § 3-1. Det foreligger dermed en plikt etter petrl. § 3-1 og foreta en konsekvensutredning som også tar hensyn til klimavirkningene av forbrenningsutslipp i utlandet før et område åpnes for petroleumsvirksomhet.

Vurderingen av forbrenningsutslipp i utlandet er komplisert, og det ligger ulike systemer og faktorer bak denne vurderingen. Det som er sikkert er at det aktivt jobbes for å redusere de globale klimagassutslippene, og dette er noe norske myndigheter må ta stilling til dersom det skal fortsettes med petroleumsutvinning på norsk kontinentalsokkel.

## 5. Konklusjon

I denne fremstillingen har jeg drøftet kravet til utredning av klimavirkninger fra planlagt petroleumsutvinning. Den overordnede problemstillingen var på hvilket trinn i saksbehandlingsprosessen som leder frem til petroleumsaktivitet det må foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger fra petroleumsutvinning. I tillegg ble det drøftet hvorvidt denne konsekvensutredningen må ta hensyn til klimavirkninger ved forbrenning av petroleum i utlandet.

I arbeidet fremkom det, etter petrl. § 3-1 tolket i lys av Grl. § 112 og EUs plandirektiv, at klimavirkninger skal utredes i konsekvensutredningen før åpningen av et område for petroleumsutvinning. Det er det ikke tilstrekkelig å forskyve vurderingen av klimavirkninger til PUD-stadiet. Denne tolkningen er i tråd med mindretallets vurdering i Klimadommen. Dette betyr likevel ikke at PUD-stadiet er et uvesentlig steg i saksbehandlingsprosessen, og det vil også måtte foretas vurderinger av klima- og miljøvirkninger på dette stadiet. Vurderingene på PUD-stadiet vil sørge for at ny informasjon som tilkommer underveis også vil bli vurdert, og at utførelsen av utvinningen vil gjennomføres på den mest klimavennlige måten.

Videre fremkom det at Grl. § 112 og EUs plandirektiv oppstiller et krav om at det i konsekvensutredningen før åpning skal tas hensyn til klimavirkninger av forbrenning av petroleum utvunnet på området i utlandet. Da petrl. § 3-1 skal tolkes i lys av både Grl. § 112 og EUs plandirektiv skal det foretas en vurdering av forbrenning i utlandet i

konsekvensutredningen før åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet, noe som også samsvarer med mindretallets avsigelse i Klimadommen.

Konklusjonen er at det må foretas en konsekvensutredning av klimavirkninger før åpningen av et nytt område for petroleumsutvinning, og at konsekvensutredningen skal inneholde virkningene av forbrenning av norskprodusert petroleum i utlandet.

Selv om det kan være komplisert å foreta en innledende konsekvensutredning av klimavirkningene, vil gjennomføringen skape et nyansert og grundig beslutningsgrunnlag for myndighetene som senere skal tildele lete- og utvinningstillatelser og deretter godkjenne PUD. Myndighetene fikk godkjent utvinningstillatelsene som ble gitt for Barentshavet sørøst i Klimadommen. Dette betyr likevel ikke at myndighetene kan fortsette med samme praksis i fremtiden. For at myndighetene skal kunne opprettholde kravene som fremgår av Grl. § 112, EUs plandirektiv og de stadige innskrenkingene av klimagassutslipp som fremlegges i internasjonale avtaler Norge er en del av, vil det sannsynligvis måtte foretas en skjerping når det kommer til saksbehandlingen ved fremtidig petroleumsutvinning.

## 6. Litteraturliste

### a. Norske lover og forskrifter

<b>Grunnloven</b>	Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814
<b>Forvaltningsloven</b>	Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
<b>Naturmangfoldloven</b>	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
<b>Petroleumsloven</b>	Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
<b>Petroleumsforskriften</b>	Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet

### b. Norske forarbeider

<b>Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)</b>	Om lov til petroleumsvirksomhet
-----------------------------------	---------------------------------

**Ot.prp. nr. 47 (2003-2004)** Om lov om endringer i plan- og bygningsloven  
(konsekvensutredninger)

**NOU 2018:17** Klimarisiko og norsk økonomi

c. EU-direktiver og EØS-avtalen

**EUs plandirektiv** Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer

**EUs prosjektdirektiv** Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger  
(miljøvirkningsdirektivet/prosjektdirektivet)

**EØS-avtalen** Avtale om Det Europeiske økonomiske samarbeidsområde 2. mai 1992.

d. Konvensjoner mv.

**EMK** Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), 4. november 1950.

**Parisavtalen** Parisavtalen, 12. desember 2015 nr. 32

e. Norsk rettspraksis

**Klimadommen** HR-2020-2472-P

f. Rettspraksis fra EU-domstolen

**Europakommisjonen v. Spania** Dom av 24. november 2011 [C3], *Europakommisjonen mot Spania*, C-404/09, EU:C:2011:768

**Genovaitė Valčiukienė** Dom av 22. september 2011 [C3], *Genovaitė Valčiukienė m.fl. mot Pakrucio Rajono Savivaldybė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608

**Inter-Environnement Bruxelles** Dom av 7. juni 2018 [C3], *Inter-Environnement Bruxelles ASBL m.fl. mot Région de Bruxelles-Capitale*, C-671/16, EU:C:2018:403

g. Litteratur (artikler og lovkommentarer)

- Aarli, 2021** Ragna Aarli, «§ 92» i Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020. 13. august 2021, Ola Mestad og Dag Michelsen (red.), Universitetsforlaget 2021 s. 897-908. DOI:  
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-112>
- Backer 2021** Inge Lorange Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett 2021/3*, s. 135-158. DOI:  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-03-03>
- Bjørnebye 2021** Henrik Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P», *Lov og rett 2021/3*, s. 159-178. DOI:  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-03-04>
- Fauchald og Schütz 2020** Ole Kristian Fauchald og Sigrid Eskeland Schütz, FNI-rapport 3: *Unntak fra å utføre miljøkonsekvensutredning i EØS-retten*, 2020,  
<https://www.fni.no/getfile.php/1313418-1608056993/Filer/Publikasjoner/FNI-report-3-2020-Fauchald-Schutz.pdf>
- Hammer mfl. 2012** Ulf Hammer mfl., *Petroleumsloven. Lovkommentar*, § 4-2. *Plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster*, Juridika (ajourført 18. januar 2012).  
<https://juridika.no/no/lov/1996-11-29-72/§4-2/kommentar>
- OED. 2006** Olje- og energidepartementet, *Kommentarer til forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet, fastsatt ved kgl. Res. 20. januar*

2006, kapittel 1) Oversikt over endringsforslagene, 2006.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oe/d/hdk/2006/0002/ddd/pdfv/270339-petoleumsvirksomhet\\_kommentar\\_20\\_jan\\_06.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oe/d/hdk/2006/0002/ddd/pdfv/270339-petoleumsvirksomhet_kommentar_20_jan_06.pdf)

## Thengs 2017

Gøran Østerman Thengs, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, Vol 130, utg. 1 (2017), s.28-67 på side 29. DOI:  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2017-01-02>

## h. Nettsider

FN. (2023, 21. mars). *Klimaendringer*. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer>

FN. (2021, 28. oktober) *Bærekraftig utvikling*. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>

FN. (2021, 11. november) *COP26: Her er alt om årets klimatoppmøte*.  
<https://www.fn.no/nyheter/cop26-her-er-alt-om-aarets-klimatoppmoete>

FN. (2020, 22. desember) *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>

Greenpeace. (2021, 22. Januar). «*Norsk olje er miljøvennlig*» og ni andre oljemyter.  
<https://www.greenpeace.org/norway/fakta/energi/norsk-olje-er-miljovennlig-og-ni-andre-oljemyter/>

IPCC (2023), *Summary for Policymakers*, AR6 SYR,  
[https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

IPCC. (2023). *Headline Statements*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>



Miljødirektoratet. (2019, 3. mai). *EUs system for klimakvoter.*

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimakvotesystem/>

(lest 29. april 2023)

Miljødirektoratet (u.å.) *Steg 5 Vurdere konsekvens for naturmangfold.*

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/konsekvensutredninger/vurdere-miljokonsekvensene-av-planen-eller-tiltaket/naturmangfold/vurdere-konsekvens-for-naturmangfold/>

Norsk petroleum (2023, 29. mars). *Eksport av olje og gass.*

<https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/>

Norsk petroleum (2022, 6. oktober). *Utslipp til luft.*

<https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/>

Regjeringen (2023, 14. februar) *Konsekvensutredninger.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/konsekvensutredninger/id2076809/>

SINTEF. (u.å). *Klima eller Miljø?*

<https://www.sintef.no/fagomrader/havforvaltning/klimaellermiljo/>

SNL. (2022, 25. juli) *miljørettslige prinsipper.* [https://snl.no/miljørettslige\\_prinsipper](https://snl.no/miljørettslige_prinsipper) (lest 2. mai 2023)

SNL. (2022, 31. desember) *føre-var-prinsippet.* <https://snl.no/føre-var-prinsippet>

SNL. (2023, 26. januar) *økosystemtilnærming.* <https://snl.no/økosystemtilnærming>