

Oslo tingrett
Postboks 8023 Dep
0030 OSLO

Oslo, 18. oktober 2016

STEVNING
TIL
OSLO TINGRETT

- Saksøker 1:** Foreningen Greenpeace Norden
BOX 15164
104 65 Stockholm
Stockholms län
- Prosessfullmektig:** Advokat Cathrine Hambro
Wahl-Larsen Advokatfirma AS
Fridtjof Nansens plass 5
0160 Oslo
- Saksøker 2:** Natur og Ungdom
Torggata 34
0183 OSLO
- Prosessfullmektig:** Advokat Emanuel Feinberg
Advokatfirmaet Glittertind AS
Postboks 1383 Vika
0114 Oslo
- Saksøkt:** Staten ved Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
- Saken gjelder:** Gyldighet av vedtak om utvinningstillatelse i 23.
konsesjonsrunde

INNHold

1	INNLEDNING	4
2	PROSESSUET	5
3	SAKSØKERNE	5
3.1	Foreningen Greenpeace Norden	5
3.2	Natur og ungdom	6
4	OVERORDNEDE ANFØRSLER	6
5	SAKSFORHOLDET - NÆRMERE OM LISENSENE OG DET GEOGRAFISKE OMRÅDE DE BERØRER.	8
5.1	Geografiske forhold	8
5.2	Iskantsonen	11
5.3	Saksforholdet - Nærmere om saksbehandlingen	12
6	LISENSVEDTAKETS SKADEVIRKNINGER	14
6.1	Innledning.....	14
6.2	Kunnskapsgrunnlaget - utgangspunkter.....	14
6.3	Nærmere om Lisensvedtakets miljøpåvirkning	15
6.4	Klima	16
6.4.1	Klimastatus – hva viser det vitenskapsbaserte kunnskapsgrunnlaget?	16
6.4.2	Klimastatus - konsekvensene av at beslutninger om utslippsreduksjoner ikke baseres omforent reduksjonsbehov.....	17
6.4.3	Kumulerte CO ₂ -utslipp for perioden 2012-2100. «Karbonbudsjetter».....	18
6.4.4	Klimastatus – Parisavtalen – en respons på Klimapanelets femte hovedrapport	21
6.4.5	Klimastatus – nytt oppdrag til Klimapanelet	22
6.4.6	Klimastatus – Norges bidrag og Norges mål	22
6.4.7	Oppsummering: klimastatus og konsekvenser	26
6.5	Petroleumsutvinning i henhold til vedtakene – uakseptabel lokal miljøpåvirkning.....	27
6.5.1	Innledning.....	27
6.5.2	Forvaltningsplanen	27
6.5.3	Risikofaktor – «black carbon»	29
6.5.4	Risikofaktor – oljesøl.....	31
7	SAMFUNNSØKONOMISKE BETRAKTNINGER.....	32
8	SÆRLIG OM SAKSBEHANDLINGEN FØR VEDTAKENE BLE FATTET	33
8.1	Generelt.....	33
8.2	Manglende vurdering av forholdet til Norges klimaforpliktelser	34
8.3	Manglende økonomisk forholdsmessighetsvurdering	35
8.4	Manglende vurdering av forholdet til særlig verdifulle områder (SVOer)	35
9	RETTLIGE ANFØRSLER	36
9.1	Innledning.....	36

9.2	Ugyldighetsspørsmålet.....	36
9.2.1	Generelt om Grunnloven § 112 som skranke for forvaltningsvedtak.....	36
9.2.2	Hvilket materielt vern gir Grunnloven § 112?.....	38
9.2.3	Føre-var-prinsippet og bevisbyrdebetraktninger.....	40
9.2.4	Grenseoverskridende miljøskader	40
9.2.5	Menneskerettslig klimavern.....	41
9.2.6	Subsumsjon: Grunnloven § 112 som absolutt skranke	42
9.2.7	Subsumsjon: Vedtaket representerer et uforholdsmessig inngrep	43
9.3	Ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil – mangelfull utredning.....	43
10	PÅSTAND	44

1 Innledning

Den 18. mai 2016 tilbød Staten v/Olje- og energidepartementet (OED) 13 selskaper 10 utvinningstillatelser («lisensene») for petroleum (olje og gass) i den såkalte 23. konsesjonsrunde. Utvinningstillatelsene ble formelt tildelt og stadfestet ved kongelig resolusjon 10. juni 2016 («Lisensvedtaket»).

Ti dager senere, den 20. juni 2016, ratifiserte Norge Parisavtalen, som det første industrialiserte land i verden.

Lisensvedtaket legger til rette for petroleumsutvinning i deler av Barentshavet, og innebærer at det åpnes for petroleumsutvinning vesentlig lenger nord og øst enn tidligere. Lisensvedtaket stadfester dermed petroleumsutvinning i et havområde som hittil har vært uberørt av petroleumsaktivitet og hvor det ikke finnes noen eksisterende infrastruktur.

Denne saken gjelder gyldigheten av Lisensvedtaket.

Petroleumsutvinningen Lisensvedtaket fører med seg har alvorlige miljømessige skadevirkninger:

For det første innebærer nye utvinningstillatelser i uberørte områder at Norge fortsetter å bidra til store CO₂ utslipp, og dermed også til den globale oppvarmingen.

De siste årenes forskning, og særlig FNs klimapanelts siste rapport fra 2014, er helt klar på at menneskeskapt global oppvarming er et reelt problem. For å unngå irreversible og ødeleggende klimaskader *må* verden sørge for å begrense den globale oppvarmingen. Ved Parisavtalen i 2015 har alle nasjoner forpliktet seg til å bidra til dette. Som et resultat av politiske forhandlinger og kompromisser, fastsetter Parisavtalen at verden må begrense den globale oppvarmingen til maksimalt 2 °C og mest sannsynlig til 1,5 °C.

For å oppnå dette må Norge bidra til å redusere verdens CO₂-utslipp. Lisensvedtaket åpner for en petroleumsutvinning som vanskelig kan forenes med den utslippsreduksjonen Norge må bidra til for å unngå ødeleggende og irreversible klimaendringer.

Lisensvedtakets klimakonsekvenser representerer følgelig et inngrep i den grunnlovfestede retten til et godt miljø (herunder levelig klima), som tilkommer «enhver», herunder også kommende generasjoner. Denne problematikken – om Lisensvedtaket er forenelig med strengt nødvendig reduksjon av CO₂-utslipp – er ikke engang drøftet forut for Lisensvedtaket.

For det annet har Lisensvedtaket også en rekke andre alvorlige miljømessige konsekvenser; deler av petroleumsutvinningen skal skje i områder som så langt er uberørt og som berører den viktige polare iskanten. Dette vil blant annet kunne få særlig ødeleggende miljøkonsekvenser ved et eventuelt oljeutslipp.

Rettslig prøving av Norges bidrag til klimautslipp gjennom petroleumsutvinning i nye områder har paralleller i andre jurisdiksjoner.¹ Blant annet fastslo en nederlandsk domstol nylig at den nederlandske stat, innen 2020, er forpliktet til å redusere sine klimautslipp med 25 % sammenlignet med utslippsnivået i 1990 (dommen er anket). Avgjørelsen er en av flere eksempler på at stater holdes rettslig ansvarlig for sine plikter til å redusere verdens klimagassutslipp.

Samlet sett er de miljømessige skadevirkningene ved Lisensvedtaket så alvorlige at de ikke kan forenes med skrankene for miljøinngrep etter Grunnloven § 112. I alle tilfelle er avgjørende spørsmål av betydning for individets rett til et sunt miljø ikke vurdert, og vedtaket er subsidiært ugyldig av den grunn.

2 Prosessuelt

Søksmålet anlegges for Oslo tingrett som verneting for staten v/Olje- og energidepartementet. Ettersom staten er motpart, og søksmålet gjelder gyldigheten av et forvaltningsvedtak, skal forliksmekling ikke finne sted, jf. tvisteloven § 6-2 (1) liten b.

Søksmålsvarsel ble sendt OED den 9. august 2016.

Bilag 1: Søksmålsvarsel datert 9. august 2016.

OED besvarte søksmålsvarselet den 7. september 2016.

Bilag 2: Svar på søksmålsvarsel av 7. september 2016.

Lisenshaverne er ikke saksøkt. Kravet til rettslig interesse etter tvl § 1-3 (2) er oppfylt også når staten saksøkes alene, jf. avgjørelsen inntatt i Rt. 2015 s. 641.

3 Saksøkerne

3.1 Foreningen Greenpeace Norden

Greenpeace Norden er en regional miljøorganisasjon, organisert med hovedkontor i Sverige. Greenpeace Norden omfatter Greenpeace' aktiviteter i Sverige, Finland, Danmark og Norge.

Greenpeace Norden er en selvstendig enhet tilknyttet det globale nettverket Greenpeace International, med til sammen over 3,1 millioner støttespillere og tilstedeværelse i over 55 land.

¹ University of Columbia holder oversikt over verserende klimasøksmål rundt omkring i verden, på <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Resources/>

Foreningens formål er å sikre jordens mulighet til å ivareta livet på jorden i alt sitt mangfold. For en mer detaljer beskrivelse av foreningens formål og virksomhet vedlegger vi utdrag fra Foreningen Greenpeace Nordens hjemmesider:

Bilag 3: Utdrag fra Foreningen Greenpeace Norges hjemmeside

Greenpeace har eksistert i Norge siden 1988. Dagens organisasjonsform, som innebærer felles organisering med Norden for øvrig, har eksistert siden 1998. Foreningen Greenpeace Norden (og for øvrig hele den verdensomspennende virksomheten til Greenpeace International) er finansiert gjennom bidrag fra enkeltpersoner. Foreningen er uavhengig av stats- og næringsinteresser, og mottar ikke statlige bidrag eller bidrag fra næringslivet.

Greenpeace har søksmålskompetanse etter tvl. § 1-4.

3.2 Natur og ungdom

Natur og Ungdom er Norges største miljøorganisasjon for ungdom. Organisasjonen ble stiftet i 1967 og er en uavhengig ungdomsorganisasjon med selvstendig styre, landsstyre og landsmøte. Organisasjonen har 7672 medlemmer (per 31.12.2015) og 88 lokallag (per 31.12.2015) over hele landet. Organisasjonens formål er blant annet å arbeide for fremsynt disponering av, vern om og jevnere fordeling av verdens ressurser. Det er vedtektsfestet at foreningens arbeid skal bygge på at menneskers framtid er avhengig av at naturens funksjoner, produksjonsevne og mangfold bevares.

For nærmere beskrivelse av formål og virksomhet fremlegges utskrift fra foreningens hjemmeside samt foreningens vedtekter.

Bilag 4: Utskrift fra Natur og Ungdoms hjemmeside

Bilag 5: Natur og Ungdoms vedtekter.

Natur og Ungdom har også søksmålskompetanse etter tvl. § 1-4.

4 Overordnede anførsler

Grunnloven § 112 har følgende ordlyd:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Grunnlovens § 112 (tidligere § 110 b) ble i forbindelse med grunnlovsrevisjonen av 2014 definert som en av de sentrale menneskerettighetene og plassert i Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter. Bestemmelsens tredje ledd ble endret (fra «Statens Myndigheter give nærmere bestemmelser ...» til «Statens myndigheter *skal* iverksette tiltak ...») for å styrke og tydeliggjøre menneskenes rettigheter til et sunt miljø og statens plikter etter bestemmelsen.²

Miljøorganisasjonene anfører at Lisensvedtaket er i strid med statens forpliktelse til å ivareta miljøhensyn, herunder klimahensyn.

Det gjøres gjeldende at bestemmelsen i sitt kjerneområde utgjør en *absolutt grense* for hvor stor skade og risiko miljøet kan utsettes for; enkelte miljøinngrep er så alvorlige at ingen formål – i alle fall ikke økonomiske formål – kan rettferdiggjøre inngrepet.

I tillegg stiller bestemmelsen forholdsmessighetskrav til vedtak som påvirker miljøet negativt; dersom et vedtak representerer et uforholdsmessig miljøinngrep målt opp mot vedtakets nytteverdi, vil vedtaket være i strid med Grunnloven § 112.

Ved tolkningen av Grunnloven § 112 må det legges betydelig vekt på de internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg gjennom de folkerettslige traktater og avtaler som er inngått knyttet til jordklodens klimautfordringer. Her står blant annet «Føre-var-prinsippet» sentralt.

Ved vurderingen av Lisensvedtakets grunnlovsmessighet må de generelle negative virkningene som økt petroleumsutvinning har sees i sammenheng med de særskilte negative virkningene av petroleumsutvinning i det aktuelle området. Det anføres prinsipalt at summen av disse miljømessige skadevirkningene innebærer at den absolutte begrensningen i Grunnloven § 112 gjør vedtaket ugyldig.

Alternativt anføres det at disse skadevirkningene i det minste er så alvorlige at de representerer et uforholdsmessig miljøinngrep i strid med Grunnloven § 112. Ved denne avveiningen må det kreves at det foreligger en overvekt av hensyn for å tillate en utvinningsvirksomhet som isolert sett åpenbart har sterke negative konsekvenser og etablerer risiko for miljøødeleggelse.

Slik det vil fremgå innebærer kostnadene knyttet til utvinning, herunder leteknadener, utviklingskostnader og kostnader til infrastruktur, sett i sammenheng med usikkerheten forbundet med den fremtidige verdien utvinningen representerer, at de positive sidene ved

² Ref. Grunnlovsforslag 31 (Dok12:31 (2011-12)), behandling (Innst. 187 S (2013-14)) og vedtak i Stortinget av 13.05.2014

Lisensvedtaket ikke veier opp for de særdeles alvorlige konsekvensene forbundet med Lisensvedtaket.

Subsidiært vil Miljøorganisasjonene anføre at vedtakene er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil, jf. forvaltningsloven § 17 petroleumsloven § 3-1 og Grunnloven § 112. Det har ikke vært en forsvarlig saksbehandling når det gjelder betydningen av klima- og miljøhensyn, og dette må ha påvirket vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41. Kravene til saksbehandling må generelt skjerpes i lys av at det treffes irreversible vedtak som motvirker de hensyn Grunnloven § 112 skal ivareta.

Selv om Miljøorganisasjonen anfører at hele Lisensvedtaket er ugyldig er det enkelte individuelle forskjeller mellom de forskjellige utvinningstillatelsene. For ordens skyld bemerkes derfor at retten kan komme til at vedtaket bare er delvis ugyldig dersom retten skulle komme til at vurderingen stiller seg annerledes for en eller flere av utvinningstillatelsene.

Vi finner også grunn til å fremheve at selv om Lisensvedtaket formelt sett kun gir lisenshaverne et rettskrav på leting og eksklusiv rett til å videreutvikle funn, er det klart at det er på dette stadiet forvaltningen har mulighet til å foreta en helhetlig vurdering om områdene bør åpnes for utvinning, og det er dermed Lisensvedtaket som må angripes for å ivareta de hensynene Grunnloven § 112 skal verne. Fra forarbeidet til petroleumsloven av 1985 siteres:

«Petroleumsvirksomhetens betydning og de konsekvenser den vil ha for samfunnslivet og andre næringer må vurderes og tas standpunkt til før myndighetene bestemmer seg for å åpne et område for petroleumsvirksomhet. Bare da har en tilstrekkelig tid til å utrede alle kontroversielle spørsmål, samle inn nødvendig materiale og uttalelser og analysere og vurdere alle sider av problemene. Er et område først åpnet for petroleumsvirksomhet viser all erfaring at en rekke hensyn lett fører til et tidspress for igangsetting av aktivitet eller utvidelse av denne» (Ot.prp. nr. 72 (1982-83) (s. 43-44).

For sammenhengens skyld bemerkes at det først er ved Lisensvedtaket de aktuelle områdene rettslig ble åpnet for utvinning. Forutgående behandling i Stortinget er ikke et enkeltvedtak som kan angripes rettslig.

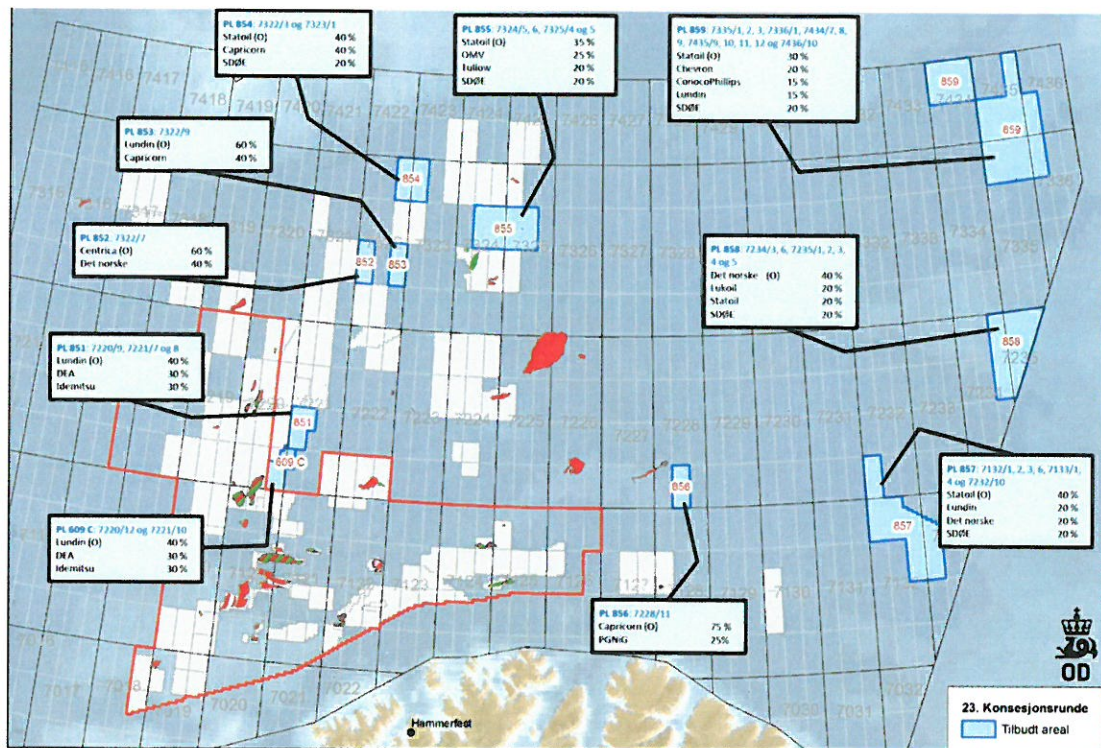
5 Saksforholdet - Nærmere om lisensene og det geografiske område de berører.

5.1 Geografiske forhold

OED meddelte i pressemelding av 18. mai 2016 at departementet hadde vedtatt å tilby 13 forskjellige selskaper 40 blokker, fordelt på 10 utvinningstillatelser i Barentshavet Sør (BS) og Barentshavet Sør-Øst (BSØ). Vedtakene er resultat av den 23. konsesjonsrunde.

Den enkelte lisens er oppdelt i geografiske «blokker». For hver lisens får petroleumsselskapene som er lisensiert rett og plikt til å gjennomføre leteboring, seismiske undersøkelser og annet. Hva slags forpliktelser som er pålagt, varierer noe for de forskjellige lisensene. I alle tilfeller får lisenshaverne *rett til* utvinning av drivverdige funn, og de blir *eier* av den petroleum de finner, jf. petroleumsløven § 3, tredje ledd.

Følgende illustrasjon er hentet fra OEDs pressemelding i forbindelse med tildeling viser lisensenes og blokkenes lokalisering:



I god tid forut for vedtak om tildeling av utvinningstillatelser, besluttet Stortinget ved plenarvedtak at de aktuelle havområdene skulle åpnes for petroleumsutvinning. I henhold til petroleumsløvens § 3-3 har Kongen i statsråd besluttet hvor i det aktuelle havområdet utvinning skal skje, tildelt lisenser etc.

Etter innsynsbegjæring har Miljøorganisasjonene fått fremlagt kongelig resolusjon datert 10.06.2016. De vedtakene saken gjelder, fremgår av denne.

Bilag 6: Kongelig resolusjon av 10.06.2016 med oppstilling av de lisenser som er tildelt, hvilke petroleumsselskap som mottar hvilke lisenser og hvilke blokker disse lisensene utgjør etc.

Bilag 7: Arbeidsplan for lisensierte selskaper med krav til aktivitet i lisensene

De ti lisensene dette søksmålet gjelder ligger i havområdene Bjørnøya Øst og Bjørnøya Sør, over Lopparyggen og Nordkappbassenget mot den norsk-russiske grensen. Det vil si mellom 20° 40' østlig breddegrad, til grensen mot Russland (definert som linjen mellom 70°16' 28.376" N 32° 4' 26.591" Ø, 73° 41' 9.620" N 37° 00' 3.089" Ø og 74°30' N 37° Ø³). Området er avgrenset mot sør av 71° 30' og nord av 74° 30' nordlig breddegrad

Bilag 8: Oljedirektoratets sokkelkart: Den norske kontinentalsokkelen, per 20.06.2016

Fem av de tildelte lisensene, som omfatter 20 av 40 blokker, ligger nord for 73° N. Lete- og utvinningsaktiviteter basert på disse tillatelsene vil være blant verdens nordligste petroleumsindustri. Aldri før i norsk historie har det vært utstedt lisenser for petroleumsindustri som geografisk dels overlapper med den flytende iskantsonen, jf. illustrasjonen inntatt under punkt 5.2 og for øvrig ligger nær denne sonen, jf. nærmere om dette nedenfor.

Tre av de tildelte lisensene, som omfatter 26 av 40 blokker, ligger øst for 32° Ø.

Området overlapper med fiskefeltene Nordbanken og Nordkappbanken.

Området fra 20° 40' Ø til 32° Ø er BS. Området fra 32° Ø til 37° Ø er BSØ.

OEDs kartgrunnlag fremlagt over viser at lisensene i BSØ i sin helhet ligger i et område som er urørt av petroleumsindustri. Det vil si at det der ikke finnes infrastruktur for produksjon av petroleum, verken til lands eller til vanns.

Avstanden fra nærmeste norsk fastland til de nordøstligste lisensene er ca. 450 km. Dette tilsvarer avstanden fra Oslo til Steinkjer i luftlinje, eller avstanden tvers over Nordsjøen, fra Karmøy til Peterhead i Skottland. Til sammenligning er avstanden mellom Sleipner, en av de vestligste lisensene i Nordsjøen og til norsk fastland ca. 220 km. Lisensene setter følgelig rekord i avstand fra land.

At all infrastruktur (plattformer, helikopterplattformer, anlegg for skipstrafikk, beredskapsanlegg, evt. rørledninger for ilandføring og landanlegg for prosessering) må etableres, har i seg selv en betydelig negativ miljø- og klimaeffekt. Når dette i tillegg må etableres i et område som er rekordlangt unna land, forsterkes disse negative effektene ytterligere.

Beredskap og tiltak ved ulykker, herunder oljesøl, blir også vesentlig mer komplisert på grunn av avstanden til land og krevende klimatiske forhold.

³ Ref. Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet Sørøst for petroleumsvirksomhet - bilag 17

5.2 Iskantsonen

Iskantsonen er det området der havisen møter åpent vann. Områdets lokalisering og utstrekning varierer gjennom året og mellom de enkelte år, blant annet avhengig av temperaturen.

Norsk Polarinstitutt beskriver iskantsonen slik på www.npolar.no (se bilag 9):

«Iskantsonen er overgangen mellom åpent hav og havis. Avhengig av faktorer som vindretning og havstrømmer kan den bestå av alt fra løse små og store isflak som driver i et stort område, til en kompakt kant bestående av små isflak som er trykt sammen foran mer solid pakkis. Iskantsonen er svært dynamisk, pga. værpåvirkning og raske endringer. Endringer i romlig fordeling kan skje i løpet av timer eller dager. Den økologiske sårbarheten er også forhøyet i iskantsonen. Dette skyldes høy produksjon om våren og sommeren, og høy tetthet av sårbare miljøelementer i enkelte deler av året.»

Bilag 9: Norsk Polarinstituttets beskrivelse av iskantsonen, utskrift fra www.npolar.no fra 24. september 2016.

Hvor isen ligger varierer fra år til år. Norsk polarinstitutt beskriver iskantsonen som området mellom maksimal og minimal utbredelse de siste 30 år (30 år er normal beregningsperiode innen klimaberegninger).

Bilag 10: Kart fra Norsk Polarinstitutt over isutbredelsen i Barentshavet 1984-2013

Hvor «Arktis» er på kartet, avhenger av hvilken definisjon av Arktis som legges til grunn. Området «Arktis» defineres forskjellig av Arktisk råd (Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) og Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)), Arctic Human Development Report (AHDR), og andre. Den vanligste politisk-geografiske definisjonen er nord for polarsirkelen. Den vanligste klimatologiske definisjonen er nord for 10 °C-isoterme (området med gjennomsnittstemperatur under 10 °C i årets varmeste måned). For denne saken er det ikke viktig å ta stilling til hvilken definisjon som er den riktige. Det er nærheten til issonen og isens betydning som påberopes som et relevant faktum. Til orientering fremlegges en oversikt over noen definisjoner av Arktis:

Bilag 11: Utskrift av artikkel «One region – multiple definitions» fra Nordic Centre for Spatial Development

Gjennomsnittstemperaturen i Arktis øker vesentlig raskere enn gjennomsnittstemperaturen på kloden under ett.

Den såkalte «Iskantmeldinga» (se bilag 12) redegjør for en del særskilte hensyn knyttet til iskantsonen, blant annet følgende:

«Når isen smelter og trekker seg nordover i løpet av våren og sommeren, skapes det spesielle lys- og næringsforhold i iskantsonen som gir en konsentrert oppblomstring av planteplankton. Isalgene på undersiden av isen starter sin opp- blomstring opp til to måneder før planteplanktonet, så snart det er tilstrekkelig lys om våren. Dette bidrar til å forlenge den produktive sesongen i områder med havis, noe flere beitende arter har tilpasset seg. Sammen med den viktige rollen havisen har som leveområde for mange arter under næringsøk, hvile og reproduksjon, gjør dette iskantsonen til et biologisk viktig og verdifullt område.» (s. 23)

Dersom et uhell skulle skje, vil oljeforurensning i iskantsonen kunne påvirke både høye konsentrasjoner av sjøfugl og sjøpattedyr som forekommer der, men også plankton, isalger og fiskelarver som finnes i vannmassene og under isen. Isbjørn, som kan forekomme i høy tetthet i iskantsonen, kan også bli påvirket i den delen av iskantsonen som blir forurenset av et slikt oljeutslipp. Det er særlig de store konsentrasjonene av sjøfugl og sjøpattedyr som gjør økosystemet ved iskanten sårbart for akutt oljeforurensning.» (s. 29)

Det er fremdeles store kunnskapsmangler knyttet til hvilke skadevirkninger oljeforurensning vil kunne ha for økosystemene i iskantsonen, men sårbarheten anses for å være høy. Disse økosystemene er sentrale for store deler av livet i Barentshavet, og et større akutt utslipp i iskantsonen vil derfor potensielt kunne få alvorlige konsekvenser.» (s. 29-30)

Iskantmeldinga ble behandlet av Stortinget, men ikke vedtatt. Den er likevel relevant for oppdatert kunnskap og beskrivelser av områdene ved iskanten.

Bilag 12: Meld. St. 20 (2014-2015) «Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten» - Stortingsmelding fra KLD («Iskantmeldinga»)

Lisensvedtaket skiller seg fra andre utvinningstillatelser på norsk sokkel ved at de legger til rette for at petroleumsutvinning kan skje langt nærmere den variable iskantsonen enn noen gang tidligere. Det gjøres rede for den særlige risiko dette medfører under punkt 6.5.2 nedenfor.

5.3 Saksforholdet - Nærmere om saksbehandlingen

Stortinget behandlet spørsmålet om åpning av BS for petroleumsutvinning allerede i 1989. Spørsmålet om åpning av BSØ ble behandlet av Stortinget i 2013.

Hovedtrekkene i saksbehandlingen som ledet frem til at vedtakene ble fattet fremgår av følgende bilag:

- Bilag 13:** St. Meld nr. 40 (1988-1989) med forslag om å åpne BS for petroleumsutvinning
- Bilag 14:** Referat fra forhandlingene i Stortinget 7. juni 1989 (plenarvedtak) om å åpne BS for petroleumsutvinning, samt energi- og miljøkomiteens innstilling i saken.
- Bilag 15:** Konsekvensutredning for BS Troms II, Troms III og sydlig del av Finnmark Vest, datert juni 1988
- Bilag 16:** Forslag til program for konsekvensutredning for BSØ fra OED til høring, datert november 2011, samt behandling av mottatte høringskommentarer til forslaget, ikke datert.
- Bilag 17:** Meld St. nr. 36 (2012-2013) om åpning av BSØ for petroleumsutvinning, datert 26. april 2013 og tilleggs melding Meld. St. 41 (2012-2013), datert 7. juni 2013 («Åpningsmeldingen»)
- Bilag 18:** Konsekvensutredning for BSØ («Konsekvensutredningen»), udatert, angir høringsfrist til 16. januar 2013, herunder også under rapporten «Inntekter fra petroleumsvirksomhet på nasjonalt nivå»
- Bilag 19:** Referat fra forhandlingene i Stortinget 19. juni 2013 (plenarvedtak) om åpning av BSØ for petroleumsutvinning, samt energi- og miljøkomiteens innstilling i saken

Meld. St. nr. 10 (2010-2011) kalles Forvaltningsplanen for BS og Lofoten. Dokumentet etablerer et tverrfaglig kunnskapsgrunnlag for videre forvaltning av BS og Lofoten, og kan derfor også anses som en del av den saksbehandlingen som ligger til grunn for Lisensvedtaket. Forvaltningsplanen for BS og Lofoten behandles nærmere under punkt 6.5.2. Iskantmeldingen, jf. bilag 12, ble fremmet for Stortinget som et forslag til oppdatering av Forvaltningsplanen for BS og Lofoten, men ble som nevnt ikke vedtatt av Stortinget.

For oversiktens skyld fremlegges en skjematisk oversikt over prosessen som har ledet frem til tildelingen av vedtakene:

- Bilag 20:** Skjematisk oversikt over behandling av 23. konsesjonsrunde av Storting og Regjering. Prosessen fram mot endelig tildeling
- Bilag 21:** Skjematisk oversikt over stortingsmeldinger angjeldende norsk petroleumpolitikk og norsk klimapolitikk mellom 1989 og 2016

6 Lisensvedtakets skadevirkninger

6.1 Innledning

I det følgende vil vi redegjøre for at klodens klima er i ferd med å bli utsatt for irreversible skader, gjennom global oppvarming. Det er bred enighet om at hvis den globale oppvarmingen ikke begrenses drastisk vil dette få alvorlige klimakonsekvenser.

Parisavtalens fremforhandlede grenser for temperaturøkning på . 2 °C og 1,5 °C reflekterer det man har lyktes i å bli enige om gjennom forhandlinger i FN. Det foreligger ikke holdepunkter for å garantere at irreversibel skade med sikkerhet kan unngås dersom disse temperaturgrensene opprettholdes.

Vi vil også påvise at det er nødvendig med en rask nedgang i verdens bruk av petroleum for å hindre de ekstreme konsekvensene global oppvarming vil medføre.

Det vil bli redegjort for, under henvisning til Konsekvensutredningen (bilag 18), at Lisensvedtaket legger til rette for petroleumsutvinning langt inn i fremtiden, med oppstart tidligst 10 år frem i tid, og langt senere for de fleste av blokkene Lisensvedtaket gjelder. Gitt at behovet for å begrense gjennomsnittlig temperaturstigning på kloden skal tas på alvor, betyr dette at Lisensvedtaket legger til rette for petroleumsutvinning i det vesentlige i en periode da denne ressursen skal være i markant utfasing. Nettopp dette gir også grunn til å betvile om Lisensvedtaket vil bidra til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, slik Konsekvensutredningen legger til grunn, jf punkt 7 nedenfor.

Nær alle land er enige om at de er forpliktet til å gjennomføre tiltak som sikrer at temperaturstigningen på kloden begrenses i nødvendig grad, jf. Parisavtalen som omtales i punkt 6.4.4. Lisensvedtaket ikke er forenelig med behovet for å gjennomføre slike tiltak. Lisensvedtaket har den motsatte effekten, det legger til rette for petroleumsutvinning som vil bidra med meget store CO₂-utslipp der petroleumen brukes, langt frem i tid.

I tillegg til at virksomhet basert på Lisensvedtaket har effekter som er direkte i strid med det kloden har behov for, har vedtaket klart negative effekter for det lokale miljøet og særlig for området rundt iskantsonen. Dette vil det bli gjort rede for i punkt 6.5.

6.2 Kunnskapsgrunnlaget - utgangspunkter

Vurderingen av behovet for utslippsreduksjoner, og Norges nødvendige bidrag til dette, må ta utgangspunkt i det som er sikker og vitenskapsbasert kunnskap om klodens klima i dag. Hovedkilden for slik kunnskap er FNs klimapanelers 4. og 5. hovedrapport fra henholdsvis 2007 og 2014. Deler av rapportene fremlegges nedenfor.

«FNs klimapanel» er den norske kortbetegnelse for «The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)» («Klimapanelet»). Klimapanelet ble nedsatt av Den meteorologiske verdensorganisasjonen (WMO) og FNs miljøprogram (UNEP) i 1988. Formålet var å gi verdens land best mulig vitenskapelig grunnlag for å forstå klimaendringene og potensielle effekter for mennesker, miljø og samfunn. Hele 195 land er medlem av Klimapanelet. Mer enn 800 eksperter fra 85 land er panelets faglige ryggrad og forfatter Klimapanelets rapporter som utgis med ca. fem til syv års mellomrom.

Klimapanelet driver ikke forskning, men oppsummerer i sine rapporter status for kunnskap i henhold til anerkjent forskning. Alle vurderinger skal være politisk nøytrale og omfatte all litteratur som tilfredsstillende vanlig krav til dokumentasjon i vitenskapelig publisering.

Bilag 22: Fra [www.miljodirektoratet](http://www.miljodirektoratet.no): «Hva er FNs klimapanel» og «Klimakonvensjonen», utskrift per 22. september 2016

Bilag 23: Fra [www.miljodirektoratet](http://www.miljodirektoratet.no) «Femte hovedrapport fra FNs Klimapanel», utskrift per 22. september 2016

Klimapanelets rapporter danner det faktiske grunnlaget for klimaforhandlingene under United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) – «FNs Klimakonvensjon». FNs klimakonvensjon er det sentrale rammeverket for internasjonalt samarbeid om å bekjempe klimaendringer og forberede tilpasninger til klimaendringer. Norge ratifiserte Klimakonvensjonen 9. juli 1993 og den trådte i kraft 21. mars 1994. Klimakonvensjonen er ratifisert av 197 land.

Bilag 24: Utskrift fra https://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php, per 22. september 2016

Klimakonvensjonens øverste organ er «Conference of the Parties» (COP), som er et møte mellom medlemslandene der det treffes beslutninger i form av fremforhandlede tillegg til Klimakonvensjonen. Det 21. møte ble holdt i desember 2015 – COP 21 – da Parisavtalen ble fremforhandlet (se punkt 6.4.4 nedenfor).

6.3 Nærmere om Lisensvedtakets miljøpåvirkning

Petroleumsutvinning i BS og BSØ påvirker: 1) klodens *klima* og 2) *miljøet* i havområdet utvinningen skal skje, samt i omkringliggende hav og land. Noen utslippskomponenter påvirker både klima og miljø.

I det følgende punkt 6.4 behandles *klimakonsekvensene* av petroleumsutvinningen i BS og BSØ. I punkt 6.5 behandles *miljøkonsekvensene*.

6.4 Klima

6.4.1 Klimastatus – hva viser det vitenskapsbaserte kunnskapsgrunnlaget?

Enhver bruk av petroleum fører til utslipp av klimagasser. Den petroleum som ønskes utvunnet i BS og BSØ skiller seg ikke fra annen petroleum i så måte.

Ny petroleumsutvinning i nye områder må imidlertid vurderes i lys av vitenskapsbasert kunnskap om klimastatus og hva som må til for å begrense oppvarmingen på tidspunktet slik utvinning besluttes (tidspunktet for utvinningstillatelsene).

En del av Klimapanelets 5. hovedrapport, den såkalte «Synthesis Report», fastslår:

“Delaying additional mitigation to 2030 will substantially increase the challenges associated with limiting warming over the 21st century to below 2°C relative to pre-industrial levels” (s. 24)

“There are multiple mitigation pathways that are likely to limit warming to below 2C relative to pre-industrial levels. These pathways would require substantial emission reductions over the next few decades and near zero emissions of CO2 and other long-lived greenhouse gases by the end of the century.” (s. 20)

Klimapanelets 4. hovedrapport fastslår på sin side i delrapport 3:

«Under most equity interpretations, developed countries as a group would need to reduce their emissions significantly by 2020 (10-40 % below 1990-levels) and to still lower levels by 2050 (40-95 % below 1990-levels) for low to medium stabilization levels.” (s. 90)

Det siste sitatet sammenslår to scenarier for klimautvikling. For det av de to scenariene hvor man unngår mer enn 2 °C oppvarming er de to prosentavsnittene hhv. ”25-40 % innen 2020” og ”80-95 % innen 2050”⁴.

Bilag 25: Klimapanelets femte hovedrapport – IPCC Assessment Report 5: Synthesis report (SYR), samt "Summary for Policymakers", som inngår i rapporten (SPM)

Bilag 26: Klimapanelets fjerde hovedrapport – IPCC Assessment Report 4: Synthesis Report (SYR), og rapporten fra arbeidsgruppe 3 (WGIII), samt "Summary for Policymakers", som inngår i de to rapportene (SPM)

Klimapanelets hovedrapporter er på flere tusen sider. Bilag 25 og Bilag 26 omfatter de delene av rapportene som vi oppfatter som de mest sentrale for denne saken.

⁴ Ref. samme rapport (IPCC AR4 WGIII - bilag 26), side 776

På vegne av Norsk Klimastiftelse har Bjerknessenteret ved Eystein Jansen utarbeidet følgende rapport:

Bilag 27: Klimaendringer og klimarisiko. Kunnskapsstatus 2016. Klimafaglig bakgrunnsnotat. Eystein Jansen, 2016

Rapporten redegjør for hovedkonklusjonene i Klimapanelets femte hovedrapport, og trekker i tillegg frem endel særlige norske forhold samt forskning av nyere dato enn det som lå til grunn for femte hovedrapport.

Eystein Jansen møter som **vitne**. Jansen (PhD, dr. scient) er professor ved Universitetet i Bergen, klimaforsker og bidragsyter til Klimapanelets 5. rapport. Han vil redegjøre for sin rapport.

6.4.2 Klimastatus - konsekvensene av at beslutninger om utslippsreduksjoner ikke baseres omforent reduksjonsbehov

I perioden 2000-2010 økte verdens klimagassutslipp med i gjennomsnitt 2,2 % årlig⁵. Utslippene har deretter fortsatt å øke frem til 2014, hvor det i de foreløpige tallene er anslått en stillstand i økningen.

Klimapanelet anslår i sin 5. rapport at "business as usual", en utvikling hvor vi fortsetter som i dag og ikke innfører flere tiltak, vil føre til en 3,7-4,8 °C oppvarming av verdens klima. Anslagene er usikre. Dersom det legges inn større usikkerhet i modellene, er anslaget 2,6-7,8 °C. Dette fremgår av femte hovedrapports «Summary for policymakers» («SPM») i «Synthesis report» («SYR»), jf bilag 25, side 20 (i «SYR-SPM»).

Klimapanelets temperaturanslag har gjort det relevant å forske på hvordan verden vil se ut med et varmere klima.

Potsdam Institute konkluderte i en rapport utarbeidet for Verdensbanken følgende om konsekvensene av en 4 grader varmere verden:

"(...) unprecedented heat waves in many regions, especially in the tropics; substantially exacerbated water scarcity in many regions; increased frequency of high-intensity tropical cyclones; and irreversible loss of biodiversity, including coral reef systems.

And most importantly, a 4°C world is so different from the current one that it comes with high uncertainty and new risks that threaten our ability to anticipate and plan for future adaptation needs" (s. IX)

⁵ FN's klimarapport fra 2014 fra 2014, Synthesis Report "SYR-SPM" - bilag 25, s. 5

Bilag 28: Rapporten “Turn Down the Heat. Why a 4 C world must be avoided” Executive summary (2012)

6.4.3 Kumulerte CO₂-utslipp for perioden 2012-2100. «Karbonbudsjetter»

Beregninger av hvor mye mer CO₂ atmosfæren har «plass til» eller kan «romme» innenfor gitte temperaturgrenser kalles med innarbeidet terminologi «karbonbudsjetter». Karbonbudsjetter referer til verdens samlede utslipp, og skiller ikke mellom de enkelte land.

Karbonbudsjettene må sammenholdes med forventningene om når petroleum utvunnet basert på Lisensvedtaket forventes å være tilgjengelig. Et svært relevant spørsmål er om det er «plass til» den petroleum som vil bli utvunnet innenfor de relevante karbonbudsjettene.

I Konsekvensutredningen for BSØ jf. bilag 18 er det opplyst at gjennomsnittlig ledetid fra funn til produksjon på norsk sokkel er 10 år, og det er lagt til grunn alternative produksjonsstartstidspunkter i hhv 2026 og 2029 (jf. Konsekvensutredningen pkt 2.1.2 og 2.1.3.). Samlet produksjonsperiode fra oppstart til utfasing vil variere. Levetiden på norske olje- og gassfelter varierer fra 4 til 80 år, hvor sidebrønner til større felter generelt utgjør den lavere delen av skalaen⁶. Ekofisk-feltet har anslått potensiale for drift fram til 2050, noe som vil bety en total utvinningsperiode på nesten 80 år⁷, Troll-feltet har fått forlenget levetid fra 50 til 70 år⁸. Utvinning basert på Lisensvedtaket må kunne forventes å pågå i opp mot 50 år og mer, avhengig av funnenes størrelse. Lisensvedtaket legger følgelig til rette for *fremtidig* petroleumsutvinning.

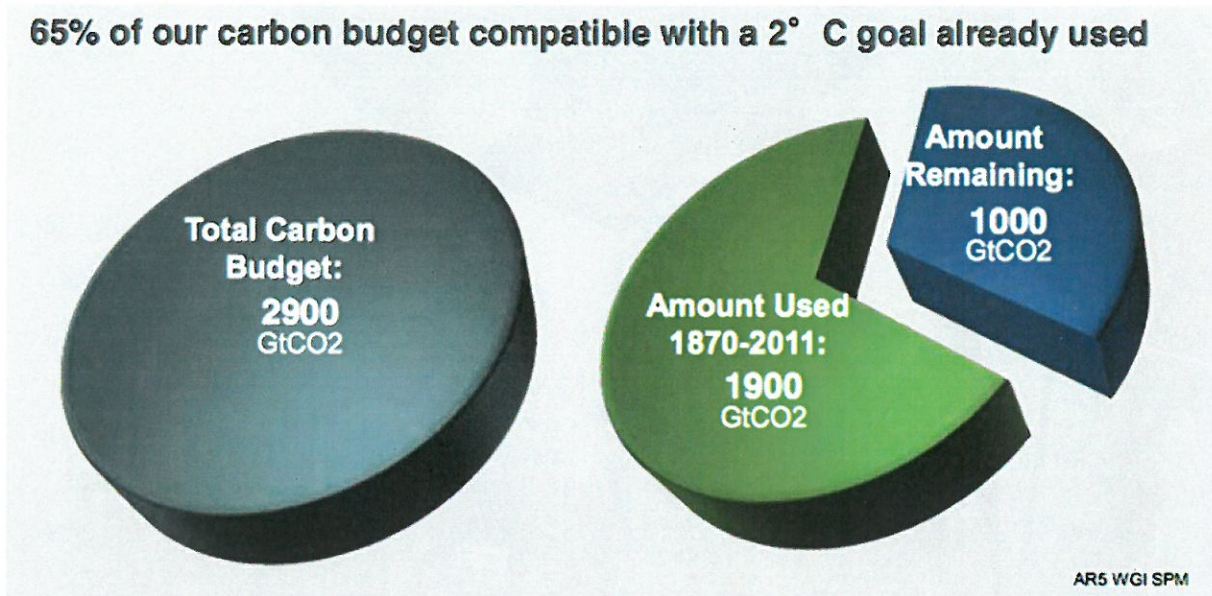
Hvor mye mer CO₂ utslipp det er «plass til» i atmosfæren er bestemmende for hvor mye mer petroleum det er meningsfylt å utvinne. Tidspunktet for forventet oppstart og senere utfasing av utvinning basert på Lisensvedtaket må sammenholdes med den kunnskap som foreligger vedrørende karbonbudsjetter.

I den offisielle presentasjonen om femte hovedrapport, slik den ble lagt frem på «Lima Climate Action High Level Session» i Peru, desember 2014, er Klimapanelets karbonbudsjett fremstilt slik:

⁶ Ref. <http://www.norskpetroleum.no/fakta/felt-norsk-sokkel/>, avlest 6. oktober 2016

⁷ Ref. www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-113-s-20102011/id642310/?ch=1&q=, avlest 6. oktober 2016

⁸ Ref <http://www.npd.no/no/Publikasjoner/Presentasjoner/OD-40-ar/Trollet-som-ble-temmet/>, avlest 6. oktober 2016



IPCC AR5 Synthesis Report

ipcc
INTERGOVERNMENTAL PANEL ON climate change

Illustrasjonen viser at innenfor en grense på 2 °C temperaturøkning, var det fra 2011 mulig å slippe ut ytterligere 1000 gigatonn (Gt) CO₂ til atmosfæren.

Bilag 29: Offisiell presentasjon av femte hovedrapport på konferansen «Lima Climate Action High Level Session, Lima, Perú», desember 2014

Dersom 1,5 °C benyttes som grense for akseptabel temperaturøkning, reduseres karbonbudsjettet dramatisk. Av femte hovedrapport (IPCC AR 5 «SYR», tabell 2.2) fremgår det at hvis temperaturgrensen er 1,5 °C, reduseres karbonbudsjettet til 400 Gt CO₂.

En beregning utført i juli 2016 utført av Schellnhuber et al, underbygger denne konklusjonen.

Bilag 30: Schellnhuber et al, publisert i «Nature» juli 2016

En nylig publisert rapport fra Climate Analytics GmbH, ser også på implikasjonene av en 1,5 °C-grense. Det samme gjør rapporten «The Sky's limit» publisert av bl. a organisasjonen Oil Change International

Bilag 31: Bill Hare et al, august 2016: "Implications of the 1,5 °C limit in the Paris Agreement for climate policies and decarbonization."

Bilag 32: Oil Change International, september 2016: "The Sky's limit"

Sistnevnte rapport har bl. a følgende konklusjon:

«The reserves in currently operating oil and gas fields alone, even with no coal, would take the world beyond 1,5 °C» (s. 5)

Kunnskapen om at en betydelig del av verdens petroleumsressurser aldri vil kunne bli produsert har vært kjent lenge, og fremkommer bl.a. av en rapport utarbeidet av Rystad Energy på vegne av Miljøverndepartementet i 2013:

Bilag 33: "Petroleum Production under the two degree scenario (2DS)", Miljøverndepartementet og Rystad Energy (2013).

I denne rapporten behandles Arktis spesielt. Forskjellige forutsetninger ligger til grunn for forskjellige konklusjoner. Vedrørende utvinning i nordlige områder uttales bl.a. på side 33:

«Exploration areas that are most likely to be suitable for exploration under 2DS: Mature Areas. Frontier areas with non-Arctic conditions, close to shore and sufficient size: Barents Sea South, Lofoten.» (s. 33)

University College London har også vurdert hvilke ressurser som må forbli i bakken gitt en temperaturgrense på 2 °C:

Bilag 34: "Un-burnable oil: An examination of oil resource utilization in a decarbonized energy system." (McGlade og Ekins, University College London (2013))

Det uttrykkes følgende om «Arctic oil» på side 10 i rapporten:

«These results suggest that the development of the Arctic regions is largely inconsistent with an evens change of limiting average global temperature change to 2° C and that it may be reasonable to classify Arctic resources as «un-burnable»; this therefore also into question the rationale for ongoing efforts in Arctic regions, if stated commitments to emission reduction are to be taken seriously. »

Det gjøres gjeldende at tilrettelegging for petroleumsutvinning langt inn i fremtiden ikke er forenlig med den reduksjon i CO₂-utslipp som er nødvendig for å unngå ødeleggende klimaendringer.

6.4.4 Klimastatus – Parisavtalen – en respons på Klimapanelets femte hovedrapport

Klimapanelets femte hovedrapport dannet grunnlaget for forhandlinger i henhold til Klimakonvensjonen i november 2015, COP 21. I COP 21 ble Parisavtalen fremforhandlet. I tillegg til selve Parisavtalen, ble partene enige om et såkalt «beslutningsdokument» (se bilag 36), som på flere punkter utfyller Parisavtalen.

Parisavtalen ble åpnet for signering i april 2016 og ratifisert av Norge 20. juni 2016. Per 14. oktober 2016 er den ratifisert av 79 land, herunder USA og Kina. Parisavtalen vil tre i kraft 4. november 2016.⁹ Avtalen vil da utgjøre en folkerettslig forpliktelse for Norge.

Parisavtalen etablerer internasjonal konsensus om hva som må gjøres basert på det kunnskapsgrunnlaget som Klimapanelets rapporter utgjør. I tillegg til å ha et juridisk innhold, utgjør Parisavtalen og beslutningsdokumentet til avtalen et *faktisk grunnlag* i saken.

Bilag 35: Stortingets Prop 115 S (2015-2016) som inneholder Parisavtalen

Bilag 36: Tilhørende beslutninger til Parisavtalen, «COP21 decisions»

Sitatene nedenfor er fra Prop 115 S, som inneholder Parisavtalen på engelsk samt den offisielle norske oversettelsen.

Parisavtalen viser at landene som har signert avtalen er enige om å

«holde økningen av den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over førindustrielt nivå, i anerkjennelse av at dette vil redusere risikoene og effektene forbundet med klimaendringer betydelig.» (Artikkel 2.1.a)

Landene er også enige om at de globale klimagassutslippene *“skal nå toppunktet snarest mulig”* (artikkel 4.1), at *«ambisiøse innsatser»* kreves av landene (artikkel 3) samt at det enkelte lands forpliktelser må differensieres i lys av nasjonale forhold (artikkel 4.3 avslutningsvis).

Kravet til ambisiøs innsats ble sågar initiert av Norge på en forhandlingssesjon i Geneve i februar 2015, ifølge en artikkel av professor ved Universitetet i Oslo, Christina Voigt, som var juridisk rådgiver for den norske forhandlingsdelegasjonen.¹⁰

Det nevnte beslutningsdokumentet, hvor Parisavtalen ble vedtatt (bilag 36), dokumenterer at alle planene som finnes i verdens land om reduksjon av utslipp av klimagasser frem til 2030,

⁹ Ref. http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php, avlest 6. oktober 2016

¹⁰ Christina Voigt i *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for Parties* (2016), tilgjengelig på http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03_COP21_VOIGT_FIN-2.pdf, jf tabellen på side 23.

ikke vil være tilstrekkelig til å nå de nødvendige utslippsreduksjoner på en hensiktsmessig måte, jf. dokumentets punkt 17:

«[The Conference of the Parties,] (...) notes with concern that the estimated aggregated greenhouse gas emissions levels in 2025 and 2030 resulting from the intended nationally determined contributions do not fall within least cost 2 °C scenarios (...))»

Parisavtalen og beslutningsdokumentet til avtalen dokumenterer at det er enighet i verden i dag om at bruken av petroleum som energibærer må reduseres dramatisk, og at dette må skje raskt.

6.4.5 Klimastatus – nytt oppdrag til Klimapanelet

Som konsekvens av Parisavtalen har partene til Klimakonvensjonen bedt Klimapanelet, og Klimapanelet har ved vedtak akseptert, å utarbeide en spesialrapport vedrørende konsekvensene av Parisavtalens grense på 1,5 °C. Rapporten skal foreligge i 2018.

Fra Klimapanelets vedtak om bl. a å utarbeide Spesialrapport 2018 siteres fra side 11:

«In the context of the Paris Agreement, to accept the invitation from the UNFCCC to provide a Special Report in 2018 on the impacts of global warming of 1.5 °C above preindustrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, and decides to prepare a Special Report on this topic in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development and efforts to eradicate poverty.» (s. 11)

Bilag 37: «43rd SESSION OF THE IPCC», 11-13 April 2016, Nairobi, Kenya. Decisions adopted by the Panel

6.4.6 Klimastatus – Norges bidrag og Norges mål

6.4.6.1 Generelt

Norske myndigheter er klart nok innforstått med at det er av stor viktighet å redusere utslippene av bl.a. CO₂ vesentlig. I det følgende vil gjøre rede for norske utslipp av klimagasser, hvilke utslippsreduksjoner norske myndigheter anser som nødvendig og manglende oppfylning av de krav til utslippsreduksjoner som har blitt oppstilt.

6.4.6.2 Norges utslipp av klimagasser

Norges utslipp av klimagasser var i 2015 53,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter¹¹.

¹¹ Ref. www.ssb.no/klimagassn, avlest 6. oktober 2016

Årlige utslipp per 2015 har økt med 3,9 % siden 1990. Økningen fra 2014 til 2015 var på 1,5 %.

I 2007 var norske klimagassutslipp 10,8 % over 1990-nivået¹².

Akkumulert over årene mellom 1990 og 2015 har de samlede utslippene fra Norge vært 1398 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.

Bilag 38: Utskrift av SSB.no/klimagassn – norske årlige utslipp, avlest 6. oktober 2016, samt beregninger basert på tall fra SSB.nos statistikkbank – årlige utslipp fra norsk territorium, samt totale utslipp 1990-2015

6.4.6.3 Manglende oppfølging av norske krav om reduksjon av klimagassutslipp

Et spørsmål som kan reises er om reduksjon av utslipp av klimagasser i Norge kompenseres for de utslippene Norge eksporterer når petroleum utvunnet basert på Lisensvedtaket selges til mottakere i andre land.

Stortinget har første gang i 1989 og deretter bl. a. i 2007, 2012 og 2015¹³ fastsatt krav til reduksjon av klimagassutslipp. Dette er ikke-sanksjonerte krav og beskrives som “klimamål”. Disse klimamålene er nasjonens krav til seg selv når det gjelder å ta vare på klodens klima.

Det er helt på det rene at målene ikke oppfylles, og at avviket mellom målene og de virkelige tall er meget stort.

Selv om manglende måloppnåelse ikke har medført eller medfører sanksjoner representerer målene myndighetenes egen vurdering av hva som har vært ansett relevant og nødvendig på gitte tidspunkter.

Norske myndigheters justerte oppfatninger av hva som er nødvendig må vurderes i forhold til hva verden for øvrig legger til grunn som nødvendig.

De første norske krav til utslippsreduksjoner fremgår av:

Bilag 39: St. Meld nr. 46 (1988-1989) Miljø og utvikling. Oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

¹² Ref. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-endelige/2009-02-09>, avlest 6. oktober 2016

¹³ Jf St. Meld. nr. 46 (1988-1989) s. 10 og Innst S nr. 273 (1988-89) s. 23, St. Meld. nr. 34 (2006-2007) s. 6 og Innst. S. nr. 145 (2007-2008) s. 15, Meld. St. 21 (2011-2012) s. 9 og Innst 390 S s. 10, Meld. St.13 (2014-2015) s. 6 og Innst 211 S s. 1 og 4

Stortingets klare forutsetning var at norske klimagassutslipp skulle stabiliseres på 1989-nivå innen år 2000, og at utslippene deretter skulle reduseres.

Som bilag 38 viser, hadde norske klimagassutslipp en nedgang tidlig på 1990-tallet. Siden 1996 har utslippene konsekvent ligget over nivået fra 1990.

I 2008 ble det – som en oppfølging av St.Meld. nr. 46 (1988-89) – satt nye krav om reduksjon av norske klimagassutslipp med 30 % innen 2020, målt mot 1990-nivå:

Bilag 40: St. Meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, samt innstilling fra Stortingets energi- og miljøkomite, datert 14. februar 2008, som ble vedtatt

Stortinget besluttet altså i 2008 at reduksjon av 15-17 megatonn (Mt) klimagassutslipp målt mot utslippsbanen fra nasjonalbudsjettet for 2007 skulle skje på norsk territorium, jf innstillingens side 15.

Dette målet ble gjentatt av Stortinget i 2012, med samme ordlyd.

Bilag 41: Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk, samt innstilling fra Stortingets energi- og miljøkomite, datert 8. juni 2012, som ble vedtatt

Miljødirektoratet har uttrykt følgende om Norges måloppnåelse:

«Basert på en totalvurdering anslår vi at gapet mellom den justerte framskrivningen og målet blir på 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 når vi legger til grunn at utslippene skal ned til 47 millioner tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020» (vår understrekning) (s. iii og 7)

Bilag 42: Miljødirektoratet: Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken. Klimatiltak mot 2020 og plan for videre arbeid (2014).

Det er lite tvilsomt at Norge har et etterslep med hensyn til reduksjon av egne utslipp av klimagasser. Per i dag har Norge ca. 4 år på å «tette» det gapet Miljødirektoratet beskriver dersom de kravene satt i 2007 skal nås, jf. bilag 42.

En indikasjon på at virkemidlene for å redusere norske utslipp ikke er virksomme, fremgår av en studie gjennomført av Statistisk Sentralbyrå i 2013:

«An alternative supply side policy, e.g., combined with a more limited production tax, could be to have a more restrictive practice when it comes to opening new areas for oil exploration. At least it seems reasonable to take a global perspective similar to the

one in this paper when undertaking impact assessments of opening new areas for exploration. », (side 27 i rapporten).

Bilag 43: «Climate policies in a fossil fuel producing country. Demand versus supply side policies» Taran Fæhn, Cathrine Hagem, Lars Lindholt, Ståle Mæland and Knut Einar Rosendahl (2013)

For sammenhengens skyld bemerkes at Norge har meldt inn til Parisavtalens institusjoner at 40 % av utslippsreduksjonene på norsk territorium skal skje i samarbeid med EU i 2030.

Bilag 44: «Submission from Norway to the ADP. Norway's Intended Nationally Determined Contribution»

6.4.6.4 Samlet utslipp fra petroleum som stammer fra BS og BSØ:

Lisensvedtaket legger til rette for petroleumsutvinning langt inn i fremtiden. For klodens klima har det ingen betydning om petroleumen brukes i Norge eller andre steder i verden. Det er derfor relevant å se på hvor store CO₂-utslipp den petroleumen som forventes utvunnet basert på Lisensvedtaket vil generere.

Natur og Ungdom har beregnet dette. Beregningene er publisert i rapporten «Klimakonsekvenser av olje- og gassutvinning i Barentshavet» datert juni 2016. Beregningene har tatt utgangspunkt i Oljedirektoratets ressursestimat for Barentshavet Sør og Barentshavet Sørøst. Utslippene fra all den petroleumen som finnes i BS og BSØ estimeres til 4767 millioner tonn CO₂.

Bilag 45: «Klimakonsekvenser av olje- og gassutvinning i Barentshavet», Natur og ungdom, juni 2016

Ut fra estimatet og karbonbudsjettet slik det er presentert i klimapanelets rapport fra 2014 (se bilag 25) vil et enkelt regnestykke vise at petroleumen i BS og BSØ vil legge beslag på mellom 0,5 % (unngå 2 graders oppvarming) og 1,2 % (unngå 1,5 graders oppvarming) av et «world wide» karbonbudsjett slik det ble utregnet i 2011.

6.4.6.5 Virkningene på verdensbasis av reduksjon i norsk petroleumsproduksjon

Det har vært hevdet at hvis Norge unnlater å utvinne deler av sine petroleumsressurser, vil dette likevel ikke bidra til reduserte CO₂-utslipp fordi andre land uansett vil produsere sin petroleum eller eventuelt produsere mer. Sagt på en annen måte; andre land vil da legge beslag på resterende del av karbonbudsjettet. Miljøorganisasjonene bestrider at dette er faktisk riktig.

At resonnementet er galt fremgår av en vurdering som ble gjort av Statistisk sentralbyrå (SSB) allerede i 2013. Basert på modellstudier og beregninger la SSB til grunn at kun halvparten av eventuelt redusert produksjonsvolum i Norge ville bli erstattet av produksjon andre steder og konkluderte med:

«Våre beregninger antyder at for hver prosent nedgang i norsk oljeproduksjon faller globale CO₂-utslipp med ca én million tonn.», (s. 4 i rapporten)

Bilag 46: Fæhn, Rosendahl m.fl (2013): *Norsk olje- og gassproduksjon Effekter på globale CO₂-utslipp og energisituasjonen i lavinntektsland.*

6.4.7 Oppsummering: klimastatus og konsekvenser

Dersom utslippet av CO₂ til atmosfæren ikke reduseres, vil verden ifølge Klimapanelet i gjennomsnitt bli et 3,7-4,8 °C varmere sted, jf. bilag 25 s. 20 (i "SYR-SPM"). En fire grader varmere verden er så forskjellig fra vår verden at det er vanskelig å legge relevante planer for utviklingen, jf. rapporten fra Potsdam Institute (se bilag 28).

Sentral forskning dokumenterer at klimaendringene krever umiddelbar nedgang i verdens utslipp av CO₂, samt at fossile energibærere må fases ut. Klimapanelets 5. hovedrapport tilsier at verdens klimagassutslipp må reduseres med 41-70 % innen 2050 dersom man skal god sjanse til å unngå 2 °C oppvarming, jf. bilag 25 side 22 (i SYR-SPM).

CO₂-utslipp fra de ressursene som finnes i felter som allerede er i drift, er tilstrekkelig til å «varme opp» verden mer enn 1,5 °C i gjennomsnitt, jf. rapporten «The Sky's limit» (bilag 32 over). Lisensvedtaket tilrettelegger imidlertid for petroleumsutvinning langt inn i fremtiden, muligens slik at utvinning fortsatt pågår ved neste århundreskiftet. På dette tidspunktet må bruken av fossil energi i henhold til Klimapanelet være faset ut.

Karbonbudsjettene, hva enten de er basert på en 2 °C- grense eller en 1,5 °C-grense, tilsier at det ikke er «plass til» petroleum utvunnet i henhold til lisensvedtaket.

Norske utslipp av CO₂ har økt dramatisk siden 1990-nivået, og ingen av nasjonens tallfestede krav til utslippsreduksjoner har blitt møtt. Når det gjelder utslippsreducerende tiltak i Norge, er etterslepet betydelig og slike tiltak kan på ingen måte kompensere for eksporten av CO₂-utslipp som skjer når norsk petroleum brukes andre steder i verden. For klodens klima har det uansett ingen betydning hvor bruk av petroleumen skjer. Redusert utvinning av norsk petroleum vil imidlertid redusere tilbudt mengde petroleum i verden og dermed de globale CO₂-utslippene.

6.5 Petroleumsutvinning i henhold til vedtakene – uakseptabel lokal miljøpåvirkning

6.5.1 Innledning

Det gjøres gjeldende at den negative lokale miljøpåvirkningen fra petroleumsutvinning i BS og BSØ er så stor at den er uakseptabel.

For å vurdere miljøpåvirkningen, er det naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningsplanen for BS, som fremlegges nedenfor som bilag 47 Forvaltningsplanen gir en tverrfaglig redegjørelse for den kunnskap man har om havområdet da planen ble utarbeidet. For BSØ finnes ingen forvaltningsplan.

Halvparten av lisensene ligger innenfor områder som i forvaltningsplanen er definert som «særlig verdifullt område», jf. nedenfor. Det som gjør området særlig verdifullt er bl. a. at iskantsonen er et område av stor økologisk betydning.

Den kunnskap vi har om disse havområdene må holdes opp mot de risikofaktorer petroleumsutvinning medfører, både generelt og spesielt i slike ømfintlige områder som det her er tale om. Nedenfor vil vi redegjøre for de mest sentrale av disse risikofaktorene.

6.5.2 Forvaltningsplanen

For BS er det utarbeidet en stortingsmelding om forvaltningen av havområdet. Stortingsmeldingen definerer seg selv som «forvaltningsplan».

Gjeldende forvaltningsplan for BS er:

Bilag 47: Meld. St 10 (2010-2011) Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. ("Forvaltningsplanen")

Forvaltningsplanen beskriver sitt formål på side 5 i dokumentet:

«Formålet med forvaltningsplanen er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold, Forvaltningsplanen er derfor et verktøy både for å tilrettelegge for verdiskaping og for å opprettholde miljøverdiene i havområdet.» (s. 5)

Forvaltningsplanen definerer som nevnt deler av lisensområdet som et særlig verdifullt område, såkalt «SVO». Et «SVO» er i henhold til forvaltningsplanen på side 22:

«... områder som utfra naturfaglige vurderinger har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen, også utenfor områdene selv.» (s. 22)

At et område er definert som en «SVO» tilsier at forvaltningen av området må skje spesielt aktsomt.

Konsekvensutredningen jf. bilag 18, verken nevner eller drøfter betydningen av at deler av det området som foreslås åpnet for petroleumsutvinning ligger innenfor områder som i henhold til Forvaltningsplanen (Meld. St. nr. 10 (2010 – 2011)) er definert som «SVO»-er.

Norsk Polarinstituttet har bl a påpekt at nærheten til SVO tilsier at en rekke av de foreslåtte blokkene ikke utdeles.

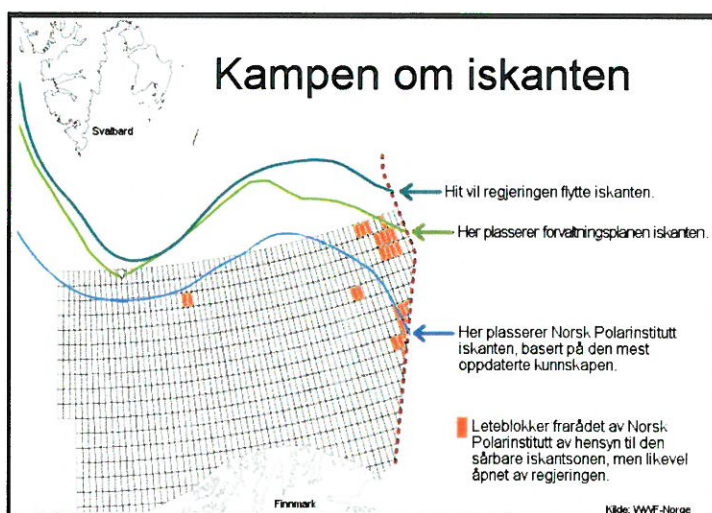
Av Polarinstituttets brev til OED av 14. februar 2014 fremkommer bl. a på side 3:

«Noen av de foreslåtte blokkene i nordlige delene av Barentshavet sørøst er direkte overlappende med identifiserte SVOer [identifisert i Forvaltningsplanen.] Dette gjelder blokkene 7335/3, 7435/10-12, 7436/1 og 7435/9. ... Muligheten for slik påvirkning og effekter av denne må derfor vurderes før det evt. settes i gang aktivitet i områder som grenser til etablerte SVO-er som kan påvirke verdiene i disse på en negativ måte.» (s. 3)

Bilag 48: Norsk Polarinstituttets brev til OED av 14. februar 2014 (høringsuttalelse).

De videre vurderinger som Polarinstituttet etterlyste er så vidt vi vet ikke gjort.

WWF har laget en illustrasjon som viser hvilke blokker Polarinstituttet frarådet, og hvor disse ligger i forhold til forskjellige iskantdefinisjoner¹⁴:



¹⁴ Tilgjengelig på <http://www.wwf.no/?46725/--Send-den-oljesmurte-iskantmeldingen-tilbake#>, avlest 28.09.2016

Miljødirektoratet påpekte behovet for en klar grense for iskanten som også inkluderte år med stor isutbredelse, som en vesentlig del av begrunnelsen for å fraråde utlysning av en rekke av blokkene. I tillegg peker Miljødirektoratet i samme dokument på mangelfullt kunnskapsgrunnlag vedrørende områdene som berøres og på de vanskelighetene som vil oppstå ved oljeutslipp og andre uhell så langt mot nord.

Bilag 49: Miljødirektoratets brev av 27. mars 2014 til OED (høringsuttalelse).

For BSØ finnes ingen forvaltningsplan. Dette påvirker kunnskapsgrunnlaget vedrørende BSØ. At 23. konsesjonsrunde omfatter havområder som ikke er omfattet av en forvaltningsplan, er brudd med tidligere forvaltningspraksis.

Norsk Polarinstittutt anbefalte at 14 av de tildelte 40 blokker, – 2 av de 10 tildelte lisensene – ikke ble utdelt. Miljødirektoratet frarådet tildeling av 20 av 40 blokker, tilsvarende 5 av de tildelte lisensene. Gjennomgående var det de nordligste blokkene som ble frarådet.

Bilag 50: Kart over blokker frarådet av (1) Miljødirektoratet og (2) Norsk Polarinstittutt - sammenstilling av høring og tildelingskart

Samlet sett gikk Norsk Polarinstittutt og Miljødirektoratet imot utdeling av halvparten av de lisensene som faktisk ble utdelt. Det betyr at forhold påpekt av institusjonene med størst fagkompetanse angående aktuelle miljøspørsmål, ikke er tillagt vekt.

6.5.3 Risikofaktor – «black carbon»

Enhver forbrenning av karbon frigjør utslipp av sot, hvorav de fineste partiklene ofte refereres til som «black carbon», heretter "BC". Det betyr at alle former for aktivitet som medfører slik forbrenning, herunder boring, byggeaktivitet (f. eks. plattformer), skipstrafikk, helikoptertrafikk ol medfører utslipp av BC. I tillegg er det særlig knyttet utslipp til "fakling", altså forbrenning for å bli kvitt overflødig olje og gass på plattformer og prosessanlegg.

Utslipp av BC representerer *både* et miljøproblem (trussel mot iskanten, økologien) og et særskilt klimaproblem som kommer i tillegg til de klimaproblemene utslipp av CO₂ representerer.

Den negative klimaeffekten knyttet til BC har sammenheng med jordens albedo. Som Polarinstittutt skriver på sine hjemmesider www.npolar.no om Albedoeffekten: *"Albedo er et uttrykk for flaters evne til å reflektere sollys (...). Lyse overflater reflekterer en stor del av solstrålene tilbake til atmosfæren (høy albedo). Mørke overflater absorberer strålene fra sola (lav albedo)".*

Når is og snø blir skitten på grunn av utslipp av sot, vil varmen fra sola absorberes av isen og snøen, ettersom den nå har lavere albedo. Dette vil medføre raskere smelting av isen og snøen.

Bilag 51: Utskrift fra Norsk Polarinstituttets hjemmeside vedrørende «Albedo», avlest 6. oktober 2016

BC tilhører de såkalte «kortlivede klimadrivere». Disse har en kortere levetid i atmosfæren enn CO₂, men den umiddelbare negative klimaeffekten er kraftige enn for CO₂.

Om utslipp av BC vet man at

- 1) klimaeffekten er sterkt negativ på grunn av reduksjon av jordas albedo (se bilag 55), og
- 2) jo lenger mot nord og nærmere arktisk BC-utslipp skjer, jo større vil de negative klimakonsekvensene være (se bilag 52).

Forskningen på klimakonsekvensene av BC har kommet kortere enn forskningen på konsekvensene av CO₂, og «SYR» inneholder derfor lite om BC. Kunnskap om den sterke negative effekten av BC går imidlertid i hvert fall tilbake til 2013.

CICERO - Senter for klimaforskning utarbeidet i desember 2013 rapporten «Klimaeffekten av norske utslipp av kortlivede klimadrivere» på oppdrag fra Miljødirektoratet. På henholdsvis side 24, 25 og 31 fremgår:

«(...) fører norske utslipp til et relativt større bidrag fra albedoeffekten enn for globale utslipp (77-146 %). Årsaken er at deler av norske utslipp blir transportert til Arktis. (...) Utslipp i Arktis (med en definisjon ... hvor minimalt av fastlands-Norge er inkludert) vil ha en betydeligere kraftigere albedoeffekt relativt sett (...), siden norske utslipp ligger mye lenger unna snø- og is enn isdekte områder i Arktis.» (s. 24-25)

Utslipp i Arktis gir en fem ganger så høy (per kilo utslipp) oppvarming på bakkenivå i Arktis enn utslipp fra midlere breddegrader.» (s. 31)

Med andre ord er utslipp av BC verre for klodens klima jo lenger nord det skjer.

Bilag 52: CICERO rapport «Klimaeffekten av norske utslipp av kortlevde klimadrivere» av desember 2013.

I samme tidsperiode utgav Miljødirektoratet Forslag til handlingsplan for reduksjon av norske utslipp av kortlivede klimadrivere:

Bilag 53: Miljødirektoratets rapport «Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere», datert desember 2013.

På side 19 fremkommer:

«Norske BC-utslipp har per tonn om lag 1,5 ganger høyere klimaeffekt enn det globale midlet og kan bidra til avsmelting i Arktis.» (s. 19)

Betydningen av BC er også beskrevet i en nyere rapport:

Bilag 54: Arctic Monitoring and Assessment Programme, 2015

Det er også erkjent at reduksjon av de kortlivede klimadrivere, herunder BC, er vesentlig for å få til en rask nok klimagevinst. Fakling er en vesentlig bidragsyter til utslipp av BC.

Bilag 55: Graf på side 12 fra UNEP: *Integrated Assessment of Black Carbon and Tropospheric Ozone - Summary for decision makers*

Det gjøres gjeldende at utslippet av kortlivede klimadrivere som petroleumsproduksjon i BS og BSØ vil generere representere både en uakseptabel miljørisiko og en uakseptabel klimaeffekt.

Det gjøres også gjeldende at Norge, som en av verdens svært få petroleumsproduserende land med ressurser i områder nord for 70 grader nord, har et særskilt forvalteransvar for iskantsonen og isen i Arktis.

6.5.4 Risikofaktor – oljesøl

Enhver petroleumsvirksomhet innebærer risiko for søl av olje i begrenset eller svært stort omfang. Selv om det er snakk om en risiko, og oljesøl ikke med sikkerhet inntreffer, vil konsekvensene av oljesøl i disse havområdene være svært store. Dette fordi olje vanskelig fjernes fra is, men tvert imot kan kapsles inn og dermed lekke ut gradvis over lang tid.

De nordligste blokkene ligger i et område som i perioder vil komme i berøring med iskanten. For blokker lenger sør vil havets bevegelser kunne bringe oljeflak nordover.

Risikoen for oljesøl i iskantsonen må sees i sammenheng med at oljevernberedskap i området er spesielt vanskelig fordi feltene er langt fra land, i områder hvor det store deler av året er svært krevende klima og dessuten er deler av området tidvis islagt. Oljevernberedskap vil være vesentlig mer krevende i disse områder enn i andre, etablerte områder på norsk sokkel.

Hensynet til iskanten, i kombinasjon med særskilte utfordringer knyttet til oljevernberedskap i området, var en viktig del av Miljødirektoratets og Polarinstituttets fraråding av totalt mer enn halvparten av de tildelte lisensene, jf. punkt 6.5.2 over.

Slik det fremgår under punkt 5.2 over er dette temaet også berørt i Iskantmeldingen, der det fremgår at oljesøl i disse områdene kan vise seg å være helt ødeleggende for en rekke arter. Som tidligere fremhevet vil dette kunne påvirke «sjøfugl og sjøpattedyr» i tillegg til «plankton isalger og fiskelarver som finnes i vannmassene og under isen.» (Iskantmeldinga s. 29).

Hvilke konsekvenser oljeutslipp kan få for polartorsk er et illustrerende eksempel, som det er forsket på ved Universitet i Tromsø. Forskningsprosjektet definerer polartorsk som en nøkkelart («an arctic keystone species.»). I sammendraget til prosjektets nylig publiserte (2016) forskningsrapport konkluderes det bl. a. med:

«Our result imply that the viability and fitness of polar cod early life stages is significantly reduced when exposed to extremely low and environmentally realistic levels of aqueous hydrocarbons, which may have important implications for arctic food web dynamics and ecosystem functioning.» (s. 1 “Abstract”)

Bilag 56: Nahrgang m.fl 2016: Early life stages of an arctic keystone species (*Boreogadus saida*) show high sensitivity to a water-soluble fraction of crude oil.

7 Samfunnsøkonomiske betraktninger

I naturressursforvaltningen er rettslige og økonomiske spørsmål integrert. Selv om de fleste vil være enige i at Lisensvedtaket har uønskede miljømessige skadevirkninger, er det den samfunnsøkonomiske nytten ved utvinningen som gjør at myndighetene likevel besluttet at utvinningen er ønskelig.

Under forutsetningen om at de miljømessige skadevirkningene ved Lisensvedtaket prinsipielt sett kan aksepteres (forutsatt at nytten er stor nok) beror vurderingen av om vedtaket bør treffes (er forholdsmessig) på om nytten ved vedtaket overstiger skadevirkningene.¹⁵ Det kan derfor ha stor betydning å kartlegge hvilken samfunnsøkonomisk nytteverdi Lisensvedtaket fører til.

Den nytteverdien Olje- og energidepartementet forfølger ved Lisensvedtaket er i hovedsak

- 1) Statens inntekter ved utvinningen og
- 2) sysselsettingseffekter i vid forstand, jf. blant annet Konsekvensutredningen (se bilag 18 over) punkt 3.

¹⁵ Se Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave 2015, s. 59 flg.

Som følge av skatteregimet for petroleumsutvinning bærer Staten i realiteten størstedelen av de økonomiske kostnadene forbundet med leting og investeringer, samtidig som staten (gjennom skatter og direkte eierandeler) får størstedelen av inntektene når disse eventuelt realiseres, med startpunkt først om 10 til 20 år og fremover i tid.

Staten får følgelig store utgifter i den innledende letefasen. Dette er kun økonomisk fornuftig dersom det leder til faktisk utvinning i stor nok utstrekning til at utgiftene minst dekkes opp.

Dette innebærer at dersom det er en risiko for at letingen ikke fører til petroleumsutvinning vil den økonomiske effekten av Lisensvedtaket kunne bli negativ (store letekostnader uten inntekt).

Det er dermed relevant å vurdere *om* det er risiko for at utvinningstillatelsene ikke vil føre til tilstrekkelig lønnsom petroleumsutvinning, og i så fall *hvor stor* denne risikoen er. Dette åpner så for en vurdering av om manglende fremtidig avkastning gjør at Lisensvedtakets nytteverdi (risikoen tatt i betraktning) veier opp for de negative miljøkonsekvensene ved vedtaket.

Miljøorganisasjonene vil anføre at det er *risiko* for at Lisensvedtaket ikke vil føre til inntekter og at denne risikoen er stor.

Det foreligger ikke materiale i Konsekvensutredningen som adresserer problemstillingen, og spørsmålet må derfor vurderes uavhengig av denne.

Den sentrale årsaken til at det er risiko for at økonomien i 23. konsesjonsrunde er svært tvilsom, er at en rekke faktiske forhold som det er redegjort for ovenfor under punkt 6, tilsier at verdens behov for utslippsreduksjoner medfører at det ikke er «plass» til disse petroleumsressursene gjennom feltenes levetid.

Det er for øvrig symptomatisk at flere av verdens aller største oljeselskaper valgte å ikke delta i 23. konsesjonsrunde.

Miljøorganisasjonene tar forbehold om å utdype anførselene på dette punkt.

8 Særlig om saksbehandlingen før vedtakene ble fattet

8.1 Generelt

I henhold til petroleumsloven § 3-1 skal det:

«(...) finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for

forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha.»

Bestemmelsen utdypes av forskrift til petroleumsloven, forvaltningsloven § 17 og Grunnloven § 112.

De alvorlige miljøkonsekvensene Lisensvedtaket kan medføre gjør at det må stilles svært strenge krav til saksbehandlingen.

Slik det vil fremgå er en rekke spørsmål av avgjørende betydning for miljøet, og dermed av avgjørende betydning for vurderingen som skal skje før Lisensvedtaket fattes, ikke drøftet. Dette er viktige spørsmål som kunne ha påvirket vedtaket.

8.2 Manglende vurdering av forholdet til Norges klimaforpliktelser

En sentral innvending i forbindelse med at programmet for Konsekvensutredningen ble sendt ut på høring var at Konsekvensutredningen ikke la opp til noen drøftelse av hvordan åpningen av de aktuelle områdene forholdt seg til Norges nasjonale klimamål og internasjonale klimaforpliktelser. Til dette bemerket departementet at «*Regulering av utslipp av CO₂ fra petroleumssektoren er en integrert del av gjeldende klimapolitikk, jf. Meld. St. 21 (2011-2012).*» (jf. bilag 18 "Konsekvensutredningen" s. 16). I samsvar med dette er ikke forholdet til Norges nasjonale mål og internasjonale klimaforpliktelser drøftet i Konsekvensutredningen.

Det er følgelig Klimameldingen (St. 21 (2011-2012) – se bilag 41 over) som representerer utredningsarbeidet vedrørende Lisensvedtakets klimapåvirkning.

Utredningsarbeidet fra april 2012 representerer den eneste vurderingen av spørsmålet om utvinningslisenser utstedt i BS og BSØ i 2016 er forenelig med den kunnskap man i 2016 har om klodens klima og behovet for store utslippsreduksjoner. Dette er i seg selv oppsiktsvekkende.

Klimameldingen er skrevet før Klimapanelets femte rapport i 2014 og før samtlige land i FN støttet vedtaket av Parisavtalen i 2015. Femte hovedrapport og Parisavtalen er helt avgjørende premisser for å vurdere om ytterligere petroleumsutvinning i tråd med Lisensvedtaket vil kunne gjennomføres samtidig som Norges forpliktelse til å bekjempe global oppvarming realiseres.

Slik det fremgår av punkt 6.4 over er det en rekke forhold som tilsier at utvinningen Lisensvedtaket åpner for ikke er forenelig med de bidrag Norge er nødt til å yte for å motvirke global oppvarming i tilstrekkelig grad. Det er følgelig en klar mangel i saksbehandlingen at dette spørsmålet ikke er drøftet særskilt.

8.3 Manglende økonomisk forholdsmessighetsvurdering

I den utstrekning et miljøskadelig tiltak prinsipielt kan aksepteres må myndighetene, som nevnt (punkt 7 over), i det minste gjøre en vurdering av om tiltakets miljømessige skadevirkninger kan aksepteres ut fra den nytteverdien tiltaket har.

Selv om forvaltningen har gjort vurderinger knyttet til nytteverdien er det ingen spor av at det er drøftet om nytteverdien er tilstrekkelig stor til at den veier opp for miljøskadene utvinningen fører med seg.

Slik det fremgår under (punkt 9.2.7) er det grunn til å stille spørsmålstegn ved om Lisensvedtaket kan legitimeres under en slik forholdsmessighetsvurdering. At det overhodet ikke er foretatt noen slik vurdering er dermed også en klar saksbehandlingsfeil.

I denne sammenheng er det også grunn til å bemerke at Konsekvensutredningens økonomiske betraktninger (underrapport: «Inntekter fra petroleumsvirksomhet på nasjonalt nivå» (bilag 18)) vurderer inntekspotensialet ut fra en forventning til oljepris som fremstod utopisk på tidspunktet Lisensvedtaket ble fattet. Vurderingen opererer med en langsiktig oljeprisforventning på ca. 80 – 150 dollar per fat; altså et «worst-case»-scenario med en oljepris som er nesten dobbelt så høy som oljeprisen var på vedtakstidspunktet. Til tross for dette foreligger det ingen drøftelse av om dette har noen betydning for Lisensvedtaket.

8.4 Manglende vurdering av forholdet til særlig verdifulle områder (SVOer)

For BS er det utarbeidet en stortingsmelding om forvaltningen av havområdet, betegnet som en «Forvaltningsplan» (se bilag 47 over).

Som nevnt under punkt 6.5.2 over er enkelte av blokkene som omfattes av Lisensvedtaket er direkte overlappende med SVOer og i høringsuttalelser fra både Norsk Polarinstitut og Miljødirektoratet er det påpekt at det ikke bør igangsettes aktivitet i disse områdene før det er gjort ytterligere undersøkelser (se punkt 6.5.2 over). Særlig fremhevet Norsk Polarinstitut at enkelte av blokkene er «*direkte overlappende med identifiserte SVOer*» og at mulighetene for «*slik påvirkning og effekter av denne må derfor vurderes før det evt. settes i gang aktivitet ... som kan påvirke verdien i disse på en negativ måte*».

De videre vurderinger som Polarinstituttet etterlyste er så vidt vi vet ikke gjort, og vi kan ikke se at Konsekvensutredningen eller andre tilgjengelig dokumenter drøfter forholdet til berørte SVOer, og hvilken konsekvens aktivitet i tilknytningen disse områdene vil få. Dette er spørsmål av stor miljømessig betydning og manglende vurdering representerer også en saksbehandlingsfeil.

9 Rettslige anførsler

9.1 Innledning

Miljøorganisasjonene gjør prinsipielt gjeldende at Lisensvedtaket innholdsmessig er i strid med Grunnloven § 112; vedtaket har en så negativ effekt på miljøet at Grunnloven § 112 forbyr vedtaket. Vedtaket er dermed ugyldig.

Subsidiært gjøres det gjeldende at miljømessige konsekvensene av Lisensvedtaket ikke er utredet i tilstrekkelig grad. Både petroleumsloven § 3-1, forvaltningsloven § 17 og Grunnloven § 112 krever at beslutningsgrunnlaget for forvaltningsvedtak er forsvarlig opplyst. Flere av de alvorlige negative klima- og miljømessige konsekvensene av Lisensvedtaket er ikke – eller ikke i tilstrekkelig grad – vurdert i forkant av vedtaket. Dersom disse forholdene hadde blitt belyst tilfredsstillende ville ikke vedtaket blitt fattet – i alle fall ikke i nåværende form. Følgelig er vedtaket subsidiært ugyldig på dette grunnlaget.

I det følgende vil vi først behandle Miljøorganisasjonenes prinsipale anførsel om at Lisensvedtaket innholdsmessig er i strid med Grunnloven § 112. Deretter vil vi redegjøre for Miljøorganisasjonenes subsidiære anførsel om at vedtakets beslutningsgrunnlag ikke er tilstrekkelig opplyst.

9.2 Ugyldighetsspørsmålet

9.2.1 Generelt om Grunnloven § 112 som skranke for forvaltningsvedtak

Det gjøres gjeldende at Grunnloven § 112 gir domstolen kompetanse til å vurdere om Lisensvedtaket – og de skjønsmessige vurderingene som ligger til grunn for vedtaket – kan aksepteres ut fra miljøhensyn.

Grunnloven § 112 lyder som følger:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Frem til 2014 inneholdt Grunnloven en lignende bestemmelse i § 110 b, men i 2014 ble bestemmelsen flyttet til § 112 samtidig som den ble plassert i Grunnlovens nye kapittel E om menneskerettigheter.

Det grunnlovfestede miljøvernet – da ved Grunnloven § 110 b – kom først inn i Grunnloven i 1992. Bestemmelsen førte til omfattende debatt i juridisk teori, særlig med hensyn til om bestemmelsen måtte anses som en programerklæring eller om den ga enkeltindivider rettigheter som kunne håndheves for domstolene.¹⁶

Diskusjonen var sammensatt, men det synes å ha hersket enighet om at bestemmelsen ikke ga grunnlag for å overprøve lovgivning, samtidig som toneangivende teoretikere tok til orde for at allerede Grunnloven § 110 b ga grunnlag for å overprøve forvaltningsvedtak¹⁷ – slik denne saken gjelder –, uten at alle var enige i dette.¹⁸

Diskusjonen om hvorvidt Grunnloven § 110 b ga grunnlag for domstolsprøving, og det faktum at bestemmelsen ikke ble anvendt som selvstendig rettsgrunnlag av domstolene, bidro til at bestemmelsen ble flyttet til § 112 i 2014. Bestemmelsen ble også styrket ved at ordlyden i tredje ledd ble endret:

Grunnloven § 110 b tredje lød slik:

«Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse
Grundsætninger»

Ved Grunnloven § 112 ble denne ordlyden endret slik:

«*Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.*»

Det fremgår klart av forarbeidene til Grunnloven § 112 at formålet med ordlydsendringen var å presisere at bestemmelsen gir enkeltindivider konkrete rettigheter.¹⁹

På denne bakgrunn synes det nå avklart at Grunnloven § 112 ikke bare representere en skranke for ordinære forvaltningsavgjørelser, men at den også pålegger lovgiver plikter. Dette innebærer dels at også lovgivning nå kan overprøves med grunnlag i Grunnloven § 112.

Når det dermed er klart at Grunnloven § 112 utvidet domstolens kompetanse i forhold til Grunnloven § 110 b kan det ikke være tvil om at Grunnloven § 112 gir domstolen kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtak med grunnlag i Grunnloven § 112. Dette

¹⁶ Se blant andre Inge Lorange Backer, *Domstolen og miljøet*, LoR 1993 s. 451, Carl August Fleischer *Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger*, 3. utgave 1999, og Fauchald, *Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnlovens § 110 b*, TfR 2007 s. 1.

¹⁷ Se Hans Chr. Bugge, *Juss eller Politikk? Gasskraftsakens rettslige sider*, FEST-2002-nn-471 (s. 485) og Carl August Fleischer, *Miljø- og ressursforvaltning. Grunnleggende forutsetninger*, 3. utgave 1999 s. 58 og 59. Se også lovavdelingens tolkningsuttalelse av 6. mars 2000 i gasskraftverksaken, pkt. 4.3.

¹⁸ Se eksempelvis Inge Lorange Backer, *Innføring i Naturrekurs- og miljørett*, 5. utgave 2012 s. 61.

¹⁹ Se Dokument 16 (2011-2012), *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 245-246 og Innst.187 S (2013-2014) s. 25-26

fulgte som nevnt antageligvis allerede av Grunnloven § 110 b, og må i alle fall følge av den nye styrkede miljøparagrafen.

I tråd med dette skriver Hans Chr. Bugge i *Lærebok i Miljøforvaltningsrett* følgende:

«Etter endringene av bestemmelsens tredje ledd og Stortingets uttalelser i den forbindelse, er det neppe lenger tvil om at § 112 er en selvstendig rettighets- og pliktbestemmelse som om nødvendig kan håndheves ved hjelp av domstolene. Den er for det første en «skranke» for statens myndighetsutøvelse, ved at det ikke kan treffes vedtak som innebærer at rettighetene i første og annet ledd brytes.»²⁰

Videre følger han opp med å fremheve at Grunnloven § 112:

«er en rettslig «skranke» ved å sette krav til forvaltningen ved avgjørelse av enkeltsaker. Første ledd innebærer at miljøhensyn på kort og lang sikt er pliktige hensyn når det treffes vedtak som kan ha miljøkonsekvenser, og at de gis den vekt ved avveiningen mot andre mål og hensyn som er nødvendige for at rettighetene oppfylles. Dette må gjelde uavhengig av om det er et uttrykkelig krav om dette i vedkommende lovtekst. Denne betydningen har bestemmelsen på tvers av lovgivningen. (...)

Dersom statens myndigheter treffer vedtak som innebærer at rettighetene i første eller annet ledd brytes, kan domstolene kjenne vedtaket ugyldig som grunnlovsstridig. Eksempler på slike vedtak kan være at det gis tillatelse til en forurensende virksomhet som medfører at mennesker i nærmiljøet påføres helsefare, eller det åpnes for et større naturinngrep som fører til at en truet art blir utryddet eller alvorlig svekket, eller øker risikoen for dette»²¹

Følgelig kan det trygt konkluderes med at Grunnloven § 112 gir domstolen kompetanse til å kjenne Lisensvedtaket ugyldig fordi vedtaket krenker de rettighetene Grunnloven § 112 skal sikre.

9.2.2 Hvilket materielt vern gir Grunnloven § 112?

De interesser Grunnloven § 112 verner fremgår av bestemmelsens første ledd:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

²⁰ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave 2015, s. 155

²¹ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave 2015, s. 156

Bestemmelsen skal med andre ord sikre enhvers rett til et sunt og bærekraftig miljø, der også hensynet til fremtidige generasjoner nyter vern. Det er følgelig ingen tvil om at Lisensvedtak gjør inngrep i kjernen av de interesser Grunnloven § 112 verner.

Samtidig er ikke ethvert miljøinngrep i strid med Grunnloven § 112. Det sentrale spørsmålet denne saken reiser er derfor *når* et miljøinngrep representerer et brudd på Grunnloven § 112.

Til tross for at miljøvernet ble grunnlovfestet allerede i 1992, foreligger det så langt ingen rettsaker der domstolene har satt til side et vedtak som ugyldig etter Grunnloven § 112 (eller tidligere § 110 b). Hvilke konkrete skranker § 112 setter er heller ikke drøftet spesifikt i forarbeidene til bestemmelsen – hverken den nye eller den tidligere bestemmelsen. Det er dermed begrenset med klare og konkrete retningslinjer for anvendelsen av Grunnloven § 112.

Presumsjonsprinsippet, som tilsier at norsk rett fortolkes i overensstemmelse med folkeretten, gjør folkerettsregler og grunnprinsipper i folkeretten til en del av vårt nasjonale rettsystem. Dette innebærer at Klimakonvensjonen, Parisavtalen og internasjonale menneskerettighets- og miljøprinsipper er relevante rettskilder når skrankene i Grunnloven § 112 skal fastsettes.

Det må være klart at enkelte miljøkrenkelser aldri vil kunne aksepteres under Grunnloven § 112. Eksempelvis kan det være lite tvil om at Grunnloven § 112 fungerer som en absolutt skranke mot forvaltningsvedtak som forringer miljøet på en slik måte at det fører til alvorlige skader på menneskers helse – i alle fall hvis vedtaket kun er begrunnet ut fra økonomiske formål.

I tråd med dette vil Miljøorganisasjonene prinsipalt anføre at de samlede klima- og miljøkonsekvenser Lisensvedtaket representerer i sum er så alvorlig at det ikke kan begrunnes ut fra økonomiske hensyn – Grunnloven § 112 fungerer som en absolutt skranke mot de konsekvensene Lisensvedtaket fører til, så fremt vedtaket kun er økonomisk begrunnet.

Det er videre klart at Lisensvedtakets utelukkende forfølger økonomiske formål (i vid forstand), og følgelig er vedtaket i strid med Grunnloven § 112 og ugyldig. Dette vil begrunnes nærmere under punkt 9.2.6 nedenfor.

Ut over slike absolutte skranker beror grunnlovsmessigheten av et miljøinngrep på en forholdsmessighetsvurdering – spørsmålet er om fordelene ved vedtaket er tilstrekkelig store til å veie opp for de miljømessige ulempene ved vedtaket. Også denne forholdsmessighetsvurderingen gir Grunnloven § 112 domstolen kompetanse til å prøve. Nedenfor under punkt 9.2.7 vil Miljøorganisasjonene begrunne hvorfor Lisensvedtakets

samlede negative miljøkonsekvenser ikke kan aksepteres holdt opp mot den økonomiske gevinsten Lisensvedtaket fører med seg.

Før vi går nærmere inn på de konkrete grunnlagene for ugyldighet vil vi redegjøre kort for de nasjonale og internasjonale miljøprinsippene som er styrende for anvendelsen av Grunnloven § 112.

9.2.3 Før-var-prinsippet og bevisbyrdebetraktninger

I vurderingen av om Grunnloven § 112 er krenket foreligger det for flere spørsmål usikkerhet med hensyn til omfanget av de faktiske klima- og miljømessige konsekvenser Lisensvedtaket medfører. Tilsvarende gjelder vurderinger knyttet til hvilke økonomiske fordeler vedtaket vil føre med seg.

For slike spørsmål står det miljørettslige «føre-var-prinsippet» sentralt. Dette prinsippet har lange tradisjoner i norsk og internasjonal miljørett,²² og må anses forankret i Grunnloven § 112. Prinsippet har særlig to rettslige implikasjoner i vår sak.

I tradisjonell internasjonal miljørett formuleres prinsippet gjerne som at myndighetene ikke skal bruke kunnskapsmangel som en begrunnelse for å la være å begrense eller hindre en risiko for alvorlig eller irreversibel skade.²³

Dette innebærer at dersom det er reell risiko for en alvorlig eller irreversibel skade på miljøet som følge av Lisensvedtaket, kan ikke mangel på sikker kunnskap brukes som begrunnelse for ikke å avstå fra tiltaket. Her vil både de samlede mulige miljømessige inngrepene vedtaket fører til spille inn. Hvilken grad av risiko som er tilstrekkelig beror på hvor store de negative miljøkonsekvensene vil kunne bli.

For det *andre* må prinsippet forstås som en mer generell regel om omvendt bevisbyrde. Prinsippet innebærer at dersom det, etter en samlet vurdering av bevismaterialet er en rimelig mulighet for at Lisensvedtaket får en gitt negativ miljøkonsekvens, må det legges til grunn at vedtaket får denne konsekvensen dersom ikke staten kan sannsynliggjøre det motsatte.

9.2.4 Grenseoverskridende miljøskader

Flere av Lisensvedtakets negative miljøpåvirkninger gjør inngrep som helt eller delvis påvirker miljøet utenfor norske territorier. Det er derfor nødvendig å ha klart for seg at Grunnloven

²² Se eksempelvis Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utgave 2015, s. 145 flg.

²³ Bergen Declaration 1990; UNFCCC 1992; Convention on Biological Diversity 1992; The Rio declaration Declaration 1992; OSPAR Convention 1992; Maastricht Treaty 1992; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants 2000; etc. International Law Association Legal Principles Relating to Climate Change, Draft Article 7B 2014; Oslo Principles 2015.

§ 112 også setter skranker for vedtak hvor de negative miljømessige konsekvensene av vedtaket helt eller delvis gjør seg gjeldende utenfor Norge.

Dette følger særlig av prinsippet om ikke-diskriminering som er forankret i Grunnloven § 112, og som blant annet kommer til uttrykk i forurensningsloven § 2 nr. 6:

«Forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område skal motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge»

Miljøorganisasjonene vil anføre at regelen i forurensningsloven § 2 nr. 6 er et utslag av det alminnelige ikke-diskriminerings-prinsippet, og at den innebærer at miljøet nyter like stort vern uavhengig av om miljøkonsekvensene oppstår i Norge eller utenfor Norge.

Tilsvarende kan denne regelen underbygges av «no-harm-prinsippet», som innebærer at Norge er forpliktet til å treffe alle mulige tiltak for å redusere risiko for vesentlig miljøskader i andre land. Prinsippet er solid forankret i internasjonal miljørett, jf. blant annet ICJs avgjørelse i *Pulp Mills*²⁴, og presumsjonsprinsippet tilsier at prinsippet må legges til grunn også i norsk rett gjennom Grunnloven § 112.

Slik det fremgår av *Pulp Mills* kreves det kun mulighet for *vesentlig* skade og det kreves ikke at risiko for *svært alvorlig* eller *irreversibel* skade.²⁵

Hvilke tiltak som kreves beror på graden av risiko og hvor alvorlig konsekvensene kan bli, og må vurderes ut fra nyeste vitenskapelig kunnskap og metoder. Prinsippet stiller dermed strenge krav til at Norge må unngå vesentlige miljøskader for andre land.

Følgelig vil miljøskadelige effekter som påvirker andre land enn Norge ha like stor betydning for vurderingen under Grunnloven § 112 som miljøskadelige effekter som inntreffer i Norge.

9.2.5 Menneskerettslig klimavern

Grunnloven §112 må også tolkes i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. Klimaendringenes alvorlige konsekvenser aktualiserer de grunnleggende menneskerettighetene nedfelt i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 2 (og artikkel 8) og den internasjonale konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter («ØSK») artikkel 12.²⁶

²⁴ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010 (I).

²⁵ *Pulp Mills*, avsnitt 101.

²⁶ FNs barnerettskomité har også nylig fremhevet at FNs barnerettskonvensjon artikkel 24 krever at medlemslandene bekjemper klimaendringene som følge av de negative konsekvensene for barn, særlig som følge av barns sårbarhet for klimaendringer, jf. FN barnerettskomité's kommentar av 17. april 2013 (U.N. Doc. CRC/C/GC/15), avsnitt 50.

Når det gjelder sistnevnte har FNs menneskerettighetsråd nylig avgitt en uttalelse (A/HRC/32/23 – 6. mai 2016), vedrørende forholdet mellom ØSK artikkel 12 og klimaendringene, der fremgår det klart at denne bestemmelsen medfører forpliktelser til å motvirke klimaendringene. Blant annet konkluderes det med følgende:

«Since climate change directly contributes to the violation of human rights, States have an affirmative obligation to take measures to mitigate climate change (...).». (avsnitt 54)

9.2.6 Subsumsjon: Grunnloven § 112 som absolutt skranke

Miljøorganisasjonene gjør prinsipalt gjeldende at de miljøskadelige effektene av Lisensvedtaket er så alvorlige at de aldri kan forsvares ut fra økonomisk gevinst, jf Grunnloven § 112. Ettersom Lisensvedtaket kun er begrunnet av økonomiske hensyn (i vid forstand), er vedtaket ugyldig.

Lisensvedtaket tilrettelegger for industri som klart vil øke oppvarmingen av klodens klima, særlig ved utslipp av CO₂ fra den petroleum som blir produsert og ved øket utslipp av BC i svært nordlige områder, der slike utslipp har fem ganger sterkere negativ effekt enn tilsvarende utslipp andre steder. Selv om andre land også produserer petroleum, så medfører Lisensvedtaket helt ny petroleumsaktivitet i det som vil være verdens nordligste petroleumsfelt. Dermed legger Lisensvedtaket til rette for bruk av petroleum langt inn i fremtiden, og som de første lisenser for områder nær havisen, tilrettelegger de også for akselerert smelting av havis. En barriere brytes, og andre arktiske stater vil ha færre betenkeligheter med å gjøre det samme.

At klimatrusselen må tas alvorlig, og at det haster å få til endringer som raskt reduserer klimatrusselen, er knapt mulig å bestride etter Klimapanelets rapport fra 2014 – jf. bilag 25 – og etter at alle FNs medlemsland ble enige om Parisavtalen i desember 2015. Beregninger av karbonbudsjettet viser at det trolig ikke er «plass til» petroleum produsert i de aktuelle havområder. *Til tross for disse forhold er Lisensvedtaket fattet.*

Klodens naturressurser, herunder klima, er beskyttet av Grunnloven § 112, 1. ledd. Her gjelder ingen territorielle begrensninger.

Grunnloven inneholder en *absolutt grense* for hvilken risiko naturen kan utsettes for. At et langt varmere klima ikke bare setter materielle verdier i fare, men også liv og helse mange steder i verden, er vel kjent. Grunnloven § 112 gir beskyttelse mot dette. Grunnloven § 112 gir norske borgere rett til å kreve at staten gjør sitt aller beste for å bidra til at oppvarmingen av kloden begrenses mest mulig, for å sikre naturmiljøet ikke bare for de som lever i dag, men også for disses etterkommere. Lisensvedtaket tilrettelegger imidlertid for det motsatte;

en videre oppvarming av klimaet langt inn i fremtiden. Denne tilretteleggingen er det ikke mulig å kompensere for ved tiltak andre steder i verden eller i Norge.

Lisensvedtaket overskrider dermed det absolutte forbudet mot klima- og miljøskade som Grunnloven § 112 innebærer.

9.2.7 Subsumsjon: Vedtaket representerer et uforholdsmessig inngrep

Dersom retten skulle komme til at Grunnloven § 112 åpner for at de negative miljøkonsekvensene ved Lisensvedtaket prinsipielt kan la seg forsvare ut fra utelukkende økonomiske hensyn (i vid forstand), anføres det at vedtaket representerer et uforholdsmessig miljøhensyn målt opp mot Lisensvedtakets økonomiske fordeler.

Hva gjelder omfanget av de omfattende miljøskadelige konsekvensene Lisensvedtaket fører til vises det til punkt 6.4 og 6.5 over. Disse er svært alvorlige. Hvis de klima- og miljøskadelige effektene mot formodning *prinsipielt* kan forsvares ut fra andre gunstige effekter (økonomiske), må slike positive effekter være ekstremt positive.

Slik det fremgår under pkt. 7 over er den positive økonomiske effekten av Lisensvedtaket høyst tvilsom og statens (og dermed norske borgeres) egen eksponering er høyere enn ved noe annet tidligere petroleumsprosjekt på norsk sokkel. Under henvisning til de negative klima- og miljømessige konsekvensene som er gjort rede for under pkt. 6 over er Lisensvedtakets skadevirkninger så alvorlige at de, holdt opp mot den begrensede økonomiske verdien ved vedtaket, representerer et uforholdsmessig miljøinngrep. Følgelig er vedtaket ugyldig, jf. Grunnloven § 112.

9.3 Ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil – mangelfull utredning

For å sikre effektivt vern av miljøet stiller Grunnloven § 112 strenge krav til saksbehandlingen og utredningsarbeid i forkant av tiltak som kan ha negative miljøkonsekvenser. En slik utredningsplikt følger også generelt for forvaltningsvedtak av forvaltningsloven § 17 og for vedtak om petroleumsutvinning av petroleumsloven § 3-1 og petroleumsforskriften kapittel 2a.

Med utgangspunkt i Grunnloven § 112, og det sterke miljøvernet denne bestemmelsen stadfester, stilles det strenge utredningskrav for vedtak som kan ha alvorlige miljøkonsekvenser. Dersom mulige negative miljøvirkninger ikke er utredet godt nok vil det fort føre til ugyldighet, jf. forutsetningsvis Rt. 2009 s. 661.

Lisensvedtaket har som påvist en rekke negative miljøkonsekvenser, som kun delvis er utredet i forkant av Lisensvedtaket. Hvilke forhold som er av sentral betydning for miljøet og i hvilken grad disse har blitt behandlet fremgår av 6 og 8 over. De mest sentrale manglende i saksbehandlingen er som følger:

- Det er ikke foretatt noen drøftelse av om Lisensvedtaket er forenelig med verdens og Norges behov for å redusere utslipp av klimagasser for å redusere global oppvarming og irreversible miljøskader.
- Det er ikke foretatt noen reell drøftelse av om Lisensvedtakets lønnsomhet i lys av verdens karbonbudsjett og hvilken betydning dette har for om Lisensvedtakets nytteverdi rettferdiggjør miljøkonsekvensene.
- Det er ikke foretatt noen drøftelse av hvilken skadevirkning det har at Lisensvedtaket berører «SVO»-er og iskantsonen, og om denne skadevirkningen i så kan rettferdiggjøres.

Slik det fremgår påvirker Lisensvedtaket miljøet på en rekke måter som skaper reell risiko for ekstreme negative konsekvenser for miljøet. Til tross for dette er disse forholdene kun i begrenset grad drøftet i utredningsarbeidet frem mot vedtaket. Dette er en klar saksbehandlingsfeil. Dersom disse forholdene hadde blitt belyst tilfredsstillende ville ikke vedtaket dette vedtaket blitt fattet. Følgelig er vedtaket subsidiært ugyldig på dette grunnlaget.

10 Påstand

Med forbehold om ytterligere anførsler og bevis nedlegges følgende

påstand:

1. Staten v/Olje- og energidepartementets vedtak om tildeling av utvinningslisenser i 23. konsesjonsrunde, nedfelt i kongelig resolusjon av 10.06.2016, er ugyldig.
2. Staten v/Olje- og energidepartementet dømmes til å erstatte Foreningen Greenpeace Nordens og Natur og Ungdoms sakskostnader for tingretten.

* * *

Denne stevningen er sendt til retten elektronisk ved opplasting i Aktørportalen. Den er også sendt til Staten ved Olje- og energidepartementet elektronisk og per post. Bilagene til stevningen er levert til Oslo tingrett på elektronisk lagringsmedium, for opplasting direkte i Aktørportalen.

Wahl-Larsen Advokatfirma AS


Cathrine Hambro
advokat

Advokatfirmaet Glittertind AS


Emanuel Feinberg
advokat