

# REGJERINGSADVOKATEN

Oslo, 14.12.2016  
2016-0727 FSE/ANW

## TILSVAR

### TIL

### OSLO TINGRETT

Sak nr: 16-166674TVI-OTIR/06

**Saksøker 1:** Föreningen Greenpeace Norden  
BOX 15164  
104 65 Stockholm  
Stockholms län

**Prosessfullmektig:** Advokat Cathrine Hambro  
Wahl-Larsen Advokatfirma AS  
Fr. Nansens pl. 5  
0160 OSLO

**Saksøker 2:** Natur og Ungdom  
Torggata 34  
0183 OSLO

**Prosessfullmektig:** Advokat Emanuel Feinberg  
Advokatfirmaet Glittertind AS  
Postboks 1384 Vika  
0114 OSLO

**Saksøkt:** Staten v/Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 OSLO

**Prosessfullmektig:** Regjeringsadvokaten  
v/Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted  
Postboks 8012 Dep  
0030 OSLO

**Rettslige medhjelpere:** Advokat Anders F. Wilhelmsen, Regjeringsadvokaten  
Advokatfullmektig Ane Sydnes Egeland, Regjeringsadvokaten

\*\*\*\*\*

# REGJERINGSADVOKATEN

## 1 INNLEDNING

Jeg viser til stevning av 18. oktober 2016 og til rettens brev av 14. november der frist for tilsvarende ble forlenget til 14. desember, og melder meg som prosessfullmektig for staten ved Olje- og energidepartementet (OED). Rettslige medhjelpere på saken vil være advokat Anders F. Wilhelmsen og advokatfullmektig Ane Sydnes Egeland.

I stevningen er det lagt ned påstand om at vedtaket truffet ved kongelig resolusjon av 10. juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde er ugyldig som stridende mot grunnloven § 112. Vedtaket omfatter 10 tillatelser, med til sammen 40 blokker (eller deler av blokker), som er gitt til 13 selskaper. 7 av tillatelsene gjelder blokker i Barentshavet Sør, der det i mange år har vært drevet leting og utvinning av olje og gass. 3 av tillatelsene gjelder blokker i Barentshavet Sørøst, som ble åpnet for leting av Stortinget i juni 2013.

Saksøkerne anfører prinsipalt at de miljømessige konsekvensene av tildelingsvedtaket samlet sett er så skadelige at de strider mot en materiell rettslig grense etter grl. § 112. Subsidiært anføres det at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil, fordi det ikke er gjort tilstrekkelige utredninger etter grl. § 112 og forvaltningsloven § 17.

Staten vil anføre at vedtaket av 10. juni 2016 om tildeling av tillatelser i 23. konsesjonsrunde er gyldig. Vedtaket er resultat av omfattende faglige, administrative og politiske prosesser, som har vært gjennomført i henhold til de krav grunnloven og annen lovgivning setter. De relevante miljømessige konsekvensene av tildelingene i 23. runde er grundig utredet og vurdert på det stadiet av prosessen man nå er, og vil bli ytterligere utredet, vurdert og regulert dersom det i årene som kommer blir gjort funn som fører til utbygging og utvinning fra de aktuelle feltene.

Hva gjelder *saksbehandlingen*, vil staten vise til at kravene i grl. § 112 er ivaretatt blant annet gjennom plikten til å foreta konsekvensutredninger (med offentlig høring) før åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1, samtykkekrav til all aktivitet i letefasen, samt adgangen etter § 4-2 til å pålegge ytterligere utredninger og vurderinger før eventuell utbygging og utvinning. Hva gjelder mulige konsekvenser av tildelingen av blokkene i 23. runde, er de dekket både av utredninger og høringer foretatt etter § 3-1 og av andre utredninger og høringer, av petroleumsvirksomheten generelt og i Barentshavet spesielt.

Det ligger også omfattende politiske prosesser bak vedtaket. Et bredt flertall på Stortinget har lenge vært enig om hovedlinjene i petroleumspolitikken i Barentshavet, herunder ønsket om å åpne ytterligere areal for petroleumsvirksomhet etter at avtalen om avgrensning mot Russland kom på plass i 2010. Det var i 2013 bred støtte for å åpne den sørlige del av dette området (Barentshavet Sørøst) etter en prosess der hensynet til miljøet var grundig vurdert. Etter at Barentshavet Sørøst ble åpnet, har Stortinget behandlet konkrete forslag om å stanse tildelingen av 23. runde ut fra miljøhensyn – våren 2014 etter forslag fra Miljøpartiet De Grønne (MDG) og våren 2016 etter forslag fra SV. Kjernen i begge forslagene var i realiteten det samme som i stevningen, og dette ble vurdert og nedstemt av et bredt folkevalgt flertall.

På dette grunnlag vil staten avvise at det er gjort noen saksbehandlingsfeil i prosessen som ledet frem til vedtaket om tildeling av utvinningstillatelser i 23. runde.

Hva gjelder anførselen om at vedtaket om 23. runde vil innebære konsekvenser for miljøet som samlet sett strider mot en absolutt *materiell grense* etter § 112, vil staten for det første anføre at det er meget tvilsomt om det rettslig sett kan utledes en slik grense av bestemmelsen. Paragraf 112 pålegger myndighetene en rettslig plikt til å iverksette tiltak for å ivareta hensynet til



## REGJERINGSADVOKATEN

miljøet, herunder utrede miljøkonsekvenser og ta hensyn til dette ved lovgivning og ved utøvelse av forvaltningsmyndighet. Den er også et viktig moment ved tolkingen av annen lovgivning. Men dersom myndighetene – og i dette tilfellet også Stortinget – på forsvarlig vis har utredet og vurdert de miljømessige konsekvensene av et gitt tiltak, så er det ikke rettskildemessig dekning for å tolke § 112 slik at den gir domstolene adgang til å tilsidesette de materielle vurderinger som er gjort.

Dersom domstolene skulle tolke § 112 utvidende, slik at det legges inn en absolutt materiell skranke, vil staten subsidiært anføre at terskelen for å kjenne vedtak ugyldige etter en slik materiell vurdering må ligge svært mye høyere enn det som på noen måte er sannsynliggjort i denne saken. Videre må det ved en slik vurdering legges betydelig vekt på de faglige og politiske vurderinger som er gjort, særlig når saken som her har vært vurdert av Stortinget.

I denne forbindelse vil staten vise til at det er egnet til å skape forvirring når saksøkerne anfører at de ulike mulige miljømessige konsekvensene av vedtaket «samlet sett» strider mot en grense etter § 112. Det man her gjør, er å blande sammen miljøspørsmål som etter sin karakter er ulike, og som er til dels ulikt regulert, ulikt vurdert og av ulik rettslig betydning.

Slik staten forstår søksmålet, faller saksøkers anførsler om påståtte miljøkonsekvenser i tre hovedkategorier:

- (i) Tradisjonelle miljøkonsekvenser av leting og utbygging og drift av eventuelle felt som måtte bli utbygget og produsert i de utvinningstillatelsene som er omfattet av 23. runde, herunder spørsmål om utslipp, iskanten, særlig sårbare områder m.m.
- (ii) Norske (nasjonale) utslipp til luft av CO<sub>2</sub> og andre gasser som kan påvirke klimaet som følge av fremtidig utbygging og drift av eventuelle felt som måtte bli utbygget og produsert i de utvinningstillatelsene som er omfattet av 23. runde.
- (iii) Globale utslipp som følge av at olje og gass som måtte bli produsert på felt i de utvinningstillatelser som er omfattet av 23. runde en gang i fremtiden vil bli eksportert og forbrent i andre land.

Til kategori (i) vil staten anføre at tradisjonelle miljøkonsekvenser har vært grundig utredet og vurdert i de prosessene som ledet opp til det omstridte vedtaket, både hva gjelder Barentshavet generelt og Barentshavet Sørøst spesielt, herunder blokkene omfattet av 23. runde. Slik de faglige og politiske myndighetene har vurdert saken, er risikoen for tradisjonelle miljøskader i letefasen og ved utvikling av eventuelle funn i det aktuelle området ikke av en slik karakter at det hindrer tildeling, og dette vil bli håndtert innenfor det gjeldende sikkerhetsregimet på norsk sokkel. Regjeringen har som målsetting at Norge skal være verdensledende på helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Regulering og tilsyn med virksomheten bygger på meget omfattende og langvarig erfaring fra svært krevende forhold.

Til kategori (ii) vil staten anføre at nasjonale klimautslipp fra petroleumsproduksjon er spørsmål som har stått høyt på dagsorden i flere tiår, og som er grundig utredet, vurdert, og etter hvert regulert. Utslipp til luft fra petroleumsvirksomheten på sokkelen er i dag en del av det alminnelige kvotesystemet. I tillegg har sektoren siden 1991 vært underlagt høy CO<sub>2</sub>-avgift og andre restriksjoner, herunder forbud mot såkalt «fakling» (brenning) annet enn av sikkerhetsmessige hensyn. Hva gjelder utvinning fra Barentshavet Sørøst generelt ble det i 2013 etter omfattende utredninger anslått at «Utslipp til luft fra petroleumsvirksomhet i området vil kun medføre marginale bidrag til totalbelastningen, og generelt ikke medføre negative virkninger

## REGJERINGSADVOKATEN

på miljø», se Meld. St. 36 (2012-2013), inntatt som bilag 17 del 1 til stevningen, på s. 28. Hva gjelder de områdene som konkret er omfattet av 23. runde, er det uansett for tidlig å si hvilke nasjonale utslipp som vil følge fra leting og eventuelt utbygging og drift her. Det vil avhenge av hva som blir funnet, og hvilke krav som vil bli satt ved en eventuell utbygging av feltene.

Til kategori (iii) vil staten vise til at hele det internasjonale klimasamarbeidet, herunder de traktater som er inngått i FN-regi, senest i Paris i 2015, hviler på et grunnleggende prinsipp om at det rettslige og politiske ansvaret for utslipp ligger på de landene der utslippene (forbruket) skjer, og ikke på de landene som produserer varer som kull, olje eller gass. Dette er også en bærebjelke i det norske reguleringsregimet, både på klimaområdet og petroleumsområdet. Det er således ikke noen saksbehandlingsfeil når hensynet til globale utslipp ikke utredes som en del av de prosessene som leder frem til vedtak om utvinning på norsk sokkel. Det er slik systemet er. Norge som stat har en omfattende og ambisiøs klimapolitikk, som både omfatter internasjonalt samarbeid og nasjonale tiltak. Men arbeidet for å nå de globale klimamålene, herunder målene i Parisavtalen, foregår gjennom tiltak innenfor det internasjonale regimet som Norge er del av. Det er ikke rettslig grunnlag for å anføre at grl. § 112 endrer dette, eller pålegger norske myndigheter plikt til å redusere utslipp som Norge etter internasjonal rett ikke har ansvar for.

På denne bakgrunn vil staten anføre at norske myndigheter innenfor alle de tre kategoriene har iverksatt tiltak for å ivareta hensynet til miljøet, slik man etter grl. § 112 har plikt til.

Til dette kan tilføyes at det foreløpig er helt åpent hva utslippene vil bli fra produksjonen på eventuelle felt som måtte bli utbygget og produsert innenfor utvinningstillatelser som er omfattet av 23. runde, og hvilken påvirkning dette eventuelt vil ha på det globale klima. For det første avhenger det av hvor mye man finner. For det andre avhenger det av hva man finner – om det er olje eller gass. For det tredje vil utslippene kunne bli påvirket av tilgjengelig teknologi i fremtiden, herunder mulighet for karbonfangst og -lagring, eller andre kompensierende tiltak. Og endelig vil produksjonen fra eventuelle felt i 23. runde nærmest uansett hvor mye man finner nødvendigvis være så små i en internasjonal sammenheng at de i seg selv ikke i signifikant grad påvirker det globale miljøet. Men dette er spørsmål som uansett må håndteres gjennom faglige, administrative og demokratiske politiske prosesser nasjonalt og internasjonalt i årene som kommer, og som etter sin karakter ikke hører under domstolene. Staten vil derfor ikke legge opp til noen omfattende bevisførsel eller drøftelse rundt dette.

I det følgende vil staten i avsnitt 2 gi noen ytterligere innledende kommentarer til søksmålets karakter. I avsnitt 3 gis det først en oversikt over systemet for tildeling av tillatelser til petroleumsvirksomhet på norsk sokkel generelt, deretter en oversikt over aktiviteten i Barentshavet, og endelig en gjennomgang av prosessen som ledet frem til vedtaket i 23. runde. I avsnitt 4 er det gitt en oversikt over relevante sider ved norsk klimapolitikk, herunder hvordan spørsmålet om nasjonale klimautslipp fra petroleumsvirksomheten er håndtert, og hvordan det internasjonale samarbeidet for å begrense globale utslipp fungerer. I avsnitt 5 redegjøres det for statens syn på tolkingen av grl. § 112.

Staten har ingen innsigelser mot saksøkernes søksmålskompetanse eller rettslige interesse etter tvl. § 1-3. Andre prosessuelle spørsmål er kort kommentert i avsnitt 6.



## 2 NOEN GENERELLE KOMMENTARER TIL SØKSMÅLETS KARAKTER

Konkret gjelder søksmålet vedtaket om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde som ble truffet av Kongen i statsråd 10. juni 2016, og det er dette retten skal prøve gyldigheten av. Det er dette vedtaket som definerer det relevante faktum og det relevante rettslige vurderingstemaet i saken.

Samtidig er det for å forstå saken også viktig å være klar over at den åpenbart er anlagt som en prinsipiell prøvesak – både for å få prøvet ut rekkevidden av grl. § 112, og for generelt å få prøvet ut forholdet mellom norsk petroleumpolitikk og miljø- og klimapolitikken. En slik prøvesak har vært varslet lenge, som illustrert i et stort oppslag i DN Magasinet i mars 2016.

Bilag 57: Oppslag i DN Magasinet 12. mars 2016 s. 4-11, «Oljeoppgjøret».

Sakens karakter av generelt klimasøksmål er tydelig når man ser nærmere på saksøkers anførsler og argumenter. Noen av dem er konkret knyttet til 23. konsesjonsrunde. Men andre er knyttet til oljeutvinning i Barentshavet mer generelt. Og andre igjen er enda mer generelle og vil for så vidt kunne gjelde for ethvert myndighetstiltak eller vedtak som potensielt vil kunne føre til nye klimagassutslipp, det være seg på sokkelen eller på fastlandet. Saksøkers materielle hovedanførsel rammer i realiteten ethvert tiltak om å tildele nye utvinningstillatelser eller gi samtykke til leteboring eller godkjenning av utbyggingsplaner på norsk sokkel, og vil også kunne ramme ethvert annet nytt tiltak eller vedtak som isolert sett vil kunne føre til klimautslipp, enten det er i næringspolitikken, samferdselspolitikken, landbrukspolitikken eller på andre områder.

Måten søksmålet er vinklet på, gjør det også viktigere enn vanlig å være presis på hva som er det relevante faktum ved gyldighetsvurderingen. Domstolene er rett arena for å vurdere gyldigheten av vedtaket om 23. konsesjonsrunde, men ikke for en bred debatt om utfordringer i nasjonal og global klimapolitikk, slik stevningen og de mange bilagene inviterer til.

Søksmålets karakter av rettslig prøvesak er videre tydelig når man ser på anførselene knyttet til tolkingen av grl. § 112. Selv om dette ikke direkte sies, er det ved nærmere ettersyn en utpreget frirettslig, dynamisk og utvidende tolking saksøkerne legger opp til. Den trekker § 112 klart lenger enn grunnlovsgiver har ment, og lenger enn hva rettskildene også ellers gir grunnlag for. Dette er et rettspolitisk fremstøt, som sikter mot å rettsliggjøre klima- og miljøpolitikken, og som dermed søker å endre maktforholdet mellom domstolene og regjering og Storting.

At søksmålet i sin kjerne handler om et forsøk på rettsliggjøring av det som til nå har vært demokratiske beslutningsprosesser ble raskt fanget opp i den offentlige debatten som fulgte i kjølvannet av stevningen høsten 2016.

Bilag 58: Utdrag fra den offentlige debatten om saken høsten 2016

Staten vil anføre at denne offentlige debatten har fanget sakens kjerne. Slik saken er anlagt, er den først og fremst en sak om rettsliggjøring og maktfordeling, ikke om det nærmere innholdet i norsk klima- og miljøpolitikk – som er et politisk og faglig spørsmål, ikke et juridisk.

Etter statens syn er det klart at den rettsliggjøringen som søksmålet legger opp til verken vil være rettslig korrekt eller prinsipielt riktig ut fra hensyn til demokrati og maktfordeling.

For det første er det ikke juridisk dekning verken i ordlyd, forarbeider eller andre rettskilder for å trekke bestemmelsen i grl. § 112 så langt som saksøkerne anfører.

## REGJERINGSADVOKATEN

For det andre vil det være prinsipielt galt å overføre denne typen makt til å bestemme hovedlinjene i norsk petroleumspolitik og klimapolitikk – og forholdet mellom dem – fra de politisk ansvarlige myndigheter (regjering og Storting) til domstolene.

For det tredje er en domstolsprosess etter sin art dårlig egnet til å kartlegge, utrede og avveie de mange kryssende hensyn og interesser som utvikling av nye petroleumsområder reiser. Dette hører bedre hjemme i faglige, administrative og politiske prosesser, i siste hånd i demokratiske kanaler på Stortinget. Det blir tydelig nettopp i en sak som denne. Den reiser spørsmål om så kompliserte forhold som blant annet beregning av globale konsekvenser av mulige fremtidige norske klimagassutslipp, forholdet mellom ulike typer fossilt brennstoff (gass, olje, kull), avveining mellom nasjonale og internasjonale klimatiltak, betydningen av kvoteplikt og avgifter, og forholdet mellom klimapolitikken og petroleumspolitikken, på nasjonalt og internasjonalt nivå. Dette er ikke spørsmål som egner seg for rettsliggjøring på grunnlag av en kort og generell ordlyd i en grunnlovsbestemmelse som ble utformet uten dette for øyet.

Staten vil komme tilbake til den nærmere tolkingen av § 112 i avsnitt 5 nedenfor.

### 3 PETROLEUMSVIRKSOMHET PÅ NORSK SOKKEL

#### 3.1 Innledning

Kjernen i faktum slik staten ser det, er den prosessen som ledet frem til vedtaket i juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde, med særlig vekt på de utredningene som er gjort av mulige miljøkonsekvenser, og de faglige og politiske vurderingene av dette.

For å forstå dette, må man imidlertid kjenne til hovedtrekkene i myndighetenes styring av norsk petroleumsvirksomhet mer generelt, og særlig da hvilke prosesser som gjelder for hvilke faser, fra åpning av nye områder gjennom utredning, utlysning, leting, utbygging og frem til utvinning.

Dette er beskrevet i det følgende. Innledningsvis i avsnitt 3.2 er det kort redegjort for noen hovedtrekk ved norsk petroleumsvirksomhet helt generelt. Deretter følger i avsnitt 3.3 en gjennomgang av beslutningsprosessen fra urørt sokkel til faktisk utvinning. I avsnitt 3.4 er det så nærmere redegjort for petroleumsvirksomheten i Barentshavet, og i 3.5 åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013, som denne saken gjelder. I avsnitt 3.6 sier vi noe om forvaltningsplanene for Barentshavet. Endelig er det i avsnitt 3.7 en beskrivelse av hvordan 23. konsesjonsrunde ble gjennomført, med et eget avsluttende avsnitt 3.8 om den politiske behandlingen av 23. runde på Stortinget.

#### 3.2 Generelt om norsk petroleumsvirksomhet

Petroleumsvirksomheten i Norge har vart i mer enn 50 år. De fleste av feltene som ble satt i drift i den tidlige fasen produserer fortsatt. Virksomheten startet i Nordsjøen og har gradvis flyttet seg nordover til både Norskehavet og Barentshavet. Den første konsesjonsrunden ble utlyst 13. april 1965. Det ble tildelt 22 utvinningstillatelser som omfattet 78 geografisk avgrensede områder (blokker).

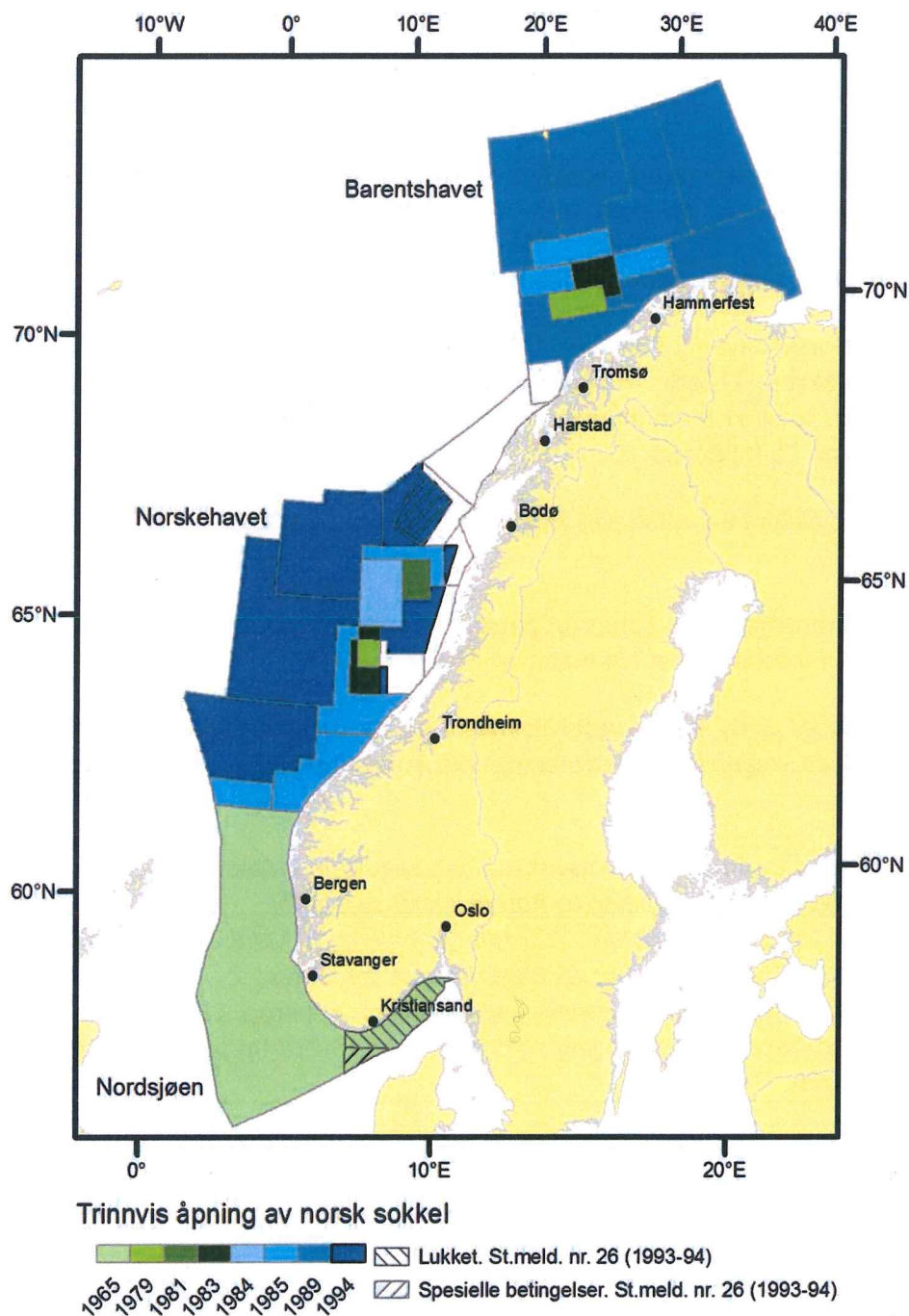
I 1970-årene pågikk letevirksomheten i områdene sør for Stad (62 grader nord). Sokkelen ble gradvis åpnet og kun et begrenset antall blokker ble utlyst i hver konsesjonsrunde. De områdene som ble ansett for å ha størst potensiale for olje og gass ble undersøkt først. I 1979 ble det etter



## REGJERINGSADVOKATEN

en lang politisk prosess åpnet for petroleumsvirksomhet også nord for 62. breddegrad. Blant annet var det store diskusjoner knyttet til sameksistens med fiskeriene og håndtering av værforholdene.

Leteaktiviten i deler av Norskehavet og Barentshavet startet etter åpningen i 1979 og er senere utvidet etter hvert som nye havområder ble åpnet for petroleumsvirksomhet utover på 1980-tallet. Hele Barentshavet Sør ble formelt åpnet for virksomhet i 1989 og dernest fulgte dypvannsområdene i Norskehavet i 1994. Barentshavet Sørøst ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 2013. Den trinnvise utforskningen av norsk kontinentalsokkel illustreres i følgende kart:



## REGJERINGSADVOKATEN

Og i følgende tabell:

### Trinnvis utforskning på norsk kontinentalsokkel

**1965:** Den første utlysningen på norsk sokkel. Utlysning omtalt i St.meld. nr. 22 (1965–66)

**1979:** Det ble åpnet for petroleumsvirksomhet nord for 62 grader i begrensede områder av Norskehavet (6 blokker) og Barentshavet (20 blokker på Tromsøflaket). Omtalt i St.meld. nr. 95 (1969–70), St.meld. nr. 30 (1973–74), St. meld. nr. 81(1974–75). Behandlet i St.meld. nr. 91 (1975–76), St.meld. nr. 57 (1978–79), Utlysning omtalt i St.meld. nr. 46 (1979–80)

**1981:** 12 blokker utlyst i Norskehavet (Helgeland). Behandlet i St.meld. nr. 57 (1978–79), åpnet i St. meld. nr. 67 (1980–81), Omtalt i St. meld. nr. 58 (1982–83)

**1983:** 13 blokker utlyst i Norskehavet (Haltenbanken). 19 blokker utlyst i Barentshavet (Tromsøflaket). Omtalt i St. meld. nr. 58 (1982–83)

**1984:** 30 blokker utlyst i Norskehavet (Haltenbanken). Omtalt i St. meld. nr. 80 (1983–84)

**1985:** 68 blokker utlyst i Norskehavet (16 blokker i Møre sør, 41 blokker Trøndelag II, 16 blokker Nordland III, 41 blokker på Møre) 70 blokker utlyst i Barentshavet (20 blokker i Troms II, 30 blokker Bjørnøya sør, 20 blokker Finnmark vest) Omtalt i St.meld. nr. 80 (1983–84) Foreslått åpnet i St.meld. nr. 79 (1984–85)

**1986 – 1987:** Strategiske blokker i Barentshavet omtalt i St. meld. nr. 79 (1984–85) St.meld. nr. 46 (1986–87)

**1988:** Størsteparten av Barentshavet sør åpnes for petroleumsvirksomhet. Ble lagt frem i St.meld. nr. 79 (1984–85). Foreslått åpnet i St.meld. nr. 40 (1988–89)

**1994:** Det åpnes nye områder på dypt vann vest i Norskehavet, herunder vestlig del av Nordland VI. Samtidig lukkes Skagerrak for petroleumsvirksomhet. Behandlet i St.meld. nr. 26 (1993–94)

**2013:** Barentshavet sørøst åpnes for petroleumsvirksomhet. Lagt frem i Meld. St 36 (2012–2013) *Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet* og i Meld. St. 41 (2012–2013) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*. Utlysning av 23. konsesjonsrunde også omtalt i Prop. 114 S (2014–2015) *Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten*

Petroleumsvirksomheten har vært Norges viktigste industri i snart 50 år. Det er bred enighet på Stortinget om at den fortsatt vil være en sentral virksomhet og viktig for norsk økonomi i flere tiår fremover.

Norsk petroleumsvirksomhet foregår under et strengt regime for sikkerhet og miljø, som har vist seg å fungere godt. Høy kvalitet på leting og drift er sentralt for å redusere risikoen for utilsiktede virkninger for miljøet. De siste tiår har det ikke vært hendelser i norsk



## REGJERINGSADVOKATEN

petroleumsvirksomhet som har hatt varig negativ effekt for miljøet. Driftsutslippene har man også iverksatt en lang rekke tiltak for å komme til livs. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

På statlig side er det mange aktører som har oppgaver knyttet til petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Stortinget setter rammene for petroleumsvirksomheten, blant annet ved lovgivningen og ved at større utbygginger skal godkjennes av Stortinget. Regjeringen med sine fagdepartementer påser at de rammer Stortinget har gitt overholdes:

- Olje- og Energidepartementet (OED) har ansvaret for ressursforvaltningen og for petroleumssektoren under ett. Oljedirektoratet, som er underlagt OED, utøver forvaltningsmyndighet i forbindelse med leting og utvinning av petroleum.
- Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for miljøvern og forvaltning av det ytre miljøet i Norge. Det underliggende organet Miljødirektoratet, har blant annet ansvaret for å følge opp forurensningsloven og gi tillatelser i medhold av loven.
- Arbeid- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av arbeidsmiljøet og for sikkerhet og beredskap i petroleumsvirksomheten. Et viktig underordnet organ i denne sammenheng er Petroleumstilsynet som fører til syn med den tekniske og operasjonelle sikkerheten i petroleumsvirksomheten.
- Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten, derunder særskatten som er grunnlaget for Statens pensjonsfond - Utland. Det underlagte organet Oljeskattekontoret sørger for rett fastsetting av skatter og avgifter, foruten NOx-avgiften som fastsettes og innkreves av Toll- og avgiftsdirektoratet.
- Samferdselsdepartementet har ansvaret for beredskap mot akutt forurensning i norske havområder. Det underlagte organet Kystverket har ansvaret for den statlige oljevernberedskapen.
- Nærings- og fiskeridepartementet konsulteres som ledd i tildelingsprosessen for å sikre god sameksistens mellom rettighetshaverne i petroleumsvirksomheten og fiskeriene.

Rollefordelingen illustreres ved skisse som fremlegges som bevis:

Bilag 59: Skisse som viser aktørene på statlig side knyttet til petroleumsvirksomheten

På kommersiell side finner vi selskapene som driver petroleumsvirksomhet på norsk sokkel i tilknytning til tildelte tillatelser. Det er selskapene som fatter de kommersielle beslutningene og vurderer lønnsomheten. Dersom det ikke er lønnsomt, vil altså et funn ikke bli utnyttet selv om et selskap har rett til å utnytte det.

### 3.3 Fra urørt sokkel til faktisk utvinning

#### 3.3.1 Oversikt over prosessen

Før det kan drives noen form for kommersiell petroleumstett aktivitet i et område overhodet, må det åpnes for petroleumsvirksomhet. Deretter vil det bli innsamlet seismikk i henhold til

## REGJERINGSADVOKATEN

undersøkelsestillatelser gitt av Oljedirektoratet. Så vil aktuelle områder bli lyst ut og det vil bli tildelt utvinningstillatelser for leting etter og utvinning av petroleum i det området som omfattes av utvinningstillatelsen. Dersom det gjøres drivverdige funn, må de utbygginger som skal gjøres for å komme i gang med utvinningen godkjennes av myndighetene før produksjon av petroleum faktisk kan finne sted. I fasen da det utvinnes petroleum gjelder det også krav til styring og kontroll av petroleumsvirksomheten, og når petroleumsvirksomheten skal avsluttes skal det også skje på nærmere angitte måter etter godkjenning fra myndighetene.

Systemet for petroleumsvirksomhet er altså mangeleddet. Hver fase krever et særskilt samtykke eller tillatelse fra myndighetene (seismikk, leting, utbygging, drift og avslutning). Det sentrale for staten er at det i hver av disse fasene er krav til å utrede miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomheten, og eventuelt treffe nødvendige tiltak for å overkomme slike. Det er først og fremst dette som skal illustreres i det følgende.

Petroleumsvirksomheten i Norge skjer under strenge krav til helse, miljø og sikkerhet og ivaretagelse av det ytre miljø, jf. petroleumsløven kapittel 9. Det tillegges stor vekt å sikre god sameksistens med andre næringer, jf. petroleumsløven § 10-1 annet ledd. Ingen petroleumsvirksomhet på norsk sokkel gjennomføres med mindre den kan utføres på en forsvarlig måte, jf. petroleumsløven § 10-1 første ledd.

### 3.3.2 Åpningsprosesser

Åpningen av et havområde for petroleumsvirksomhet skjer etter petroleumsløven § 3-1, som stiller krav til at det skal foretas en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Til bruk i 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».

Åpningsprosessen innebærer i praksis at Olje- og energidepartementet gjennomfører en konsekvensutredning for det området på kontinentalsokkelen som planlegges åpnet, jf. forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) kap. 2. Denne prosessen er i samsvar med EU-direktiv 2001/42/EC om strategiske konsekvensutredninger.

Det skal først utarbeides et forslag til utredningsprogram, jf. petroleumsforskriften § 6b første ledd. Forslaget til program sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og gjøres tilgjengelig for offentligheten på internett. Departementet fastsetter utredningsprogrammet på bakgrunn av forslaget og uttalelsene til dette. Det skal redegjøres for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i fastsatt program. Kopi av fastsatt program skal sendes til dem som har avgitt uttalelse til forslaget til program etter petroleumsforskriften § 6b annet ledd, siste del.

Kravene til selve konsekvensutredningen fremgår av forskriften § 6c første ledd:

*Konsekvensutredningen skal utarbeides på bakgrunn av fastsatt program, jf. § 6b annet ledd, og skal i innhold, omfang og detaljgrad tilpasses den konkrete saken og, så langt som mulig, basere seg på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Konsekvensutredningen skal beskrive antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet, forskjellige mulige alternativer for fremtidig petroleumsvirksomhet i området og virkningen av disse og i nødvendig grad inneholde blant annet følgende:*



## REGJERINGSADVOKATEN

- a) beskrivelse av de områder som planlegges åpnet for petroleumsvirksomhet.*
- b) redegjørelse for forholdet til nasjonale planer som er relevante i forhold til området som planlegges åpnet for petroleumsvirksomhet, samt for relevante miljømål fastsatt gjennom rikspolitiske retningslinjer, nasjonale miljømål, stortingsmeldinger eller lignende, og hvordan disse er tatt hensyn til.*
- c) beskrivelse av antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger av petroleumsvirksomheten.*
- d) beskrivelse av viktige miljøforhold og naturressurser, herunder en oversikt over gjennomførte kartleggingstiltak.*
- e) beskrivelse av virkningene av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl.a. dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, klima, landskap, beredskap og ulykkesrisiko og samvirket mellom disse.*
- f) kort redegjørelse for datagrunnlaget og metoder som er brukt for å beskrive virkningene, og eventuelle faglige eller tekniske problemer ved innsamling og bruk av dataene og metodene.*
- g) beskrivelse i samsvar med bokstav d) ovenfor av konsekvenser for annen stat som kan bli berørt av tiltaket.*
- h) vurdering av behovet for, og eventuelt forslag til, nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen.*
- i) vurdering av behovet for, og eventuelt forslag til, undersøkelser og tiltak med sikte på å overvåke og klargjøre de faktiske virkningene av planen og eventuelle tiltak for å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning.*
- j) en redegjørelse for hva som kan gjøres for å forhindre eller avbøte eventuelle skader og ulemper.*

Når konsekvensutredningen er gjennomført i henhold til det fastsatte programmet, skal Olje- og energidepartementet sende konsekvensutredningen på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, samt gjøre forslaget tilgjengelig for offentligheten på internett og skal samtidig kunngjøre i Norsk Lysingsblad at konsekvensutredningen er sendt på høring, jf. petroleumsforskriften § 6c tredje ledd.

Departementet skal, på bakgrunn av høringen, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold. Eventuelle tilleggsutredninger skal sendes på høring til dem som har avgitt uttalelse i saken.

Åpning av nytt område for petroleumsvirksomhet forelegges for Stortinget, jf. petroleumsforskriften § 6d. I saksfremlegget skal det gjøres rede for hvordan virkningene av åpning av nytt område for petroleumsvirksomhet og innkomne høringsuttalelser er vurdert, samt hvilken betydning disse er tillagt. Det skal vurderes i saksfremlegget om det bør stilles krav til undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av petroleumsvirksomheten. Det skal i saksfremlegget også vurderes om det bør stilles vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning.

Stortinget fatter beslutning om åpning av et område for petroleumsvirksomhet på basis av den fremlagte konsekvensutredningen.

## REGJERINGSADVOKATEN

Før åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013 som følge av enigheten med Russland om delelinjen i 2010, hadde ikke nytt havområde blitt åpnet for petroleumsvirksomhet siden 1994, da store områder i Norskehavet ble åpnet.

### 3.3.3 Konesjonsrunder

Når et område er åpnet for petroleumsvirksomhet, kan det tildeles konsesjoner til å drive petroleumsvirksomhet i det (utvinningstillatelse), jf. petroleumsløven § 3-3 jf. 3-1.

Utvinningstillatelse blir normalt tildelt gjennom konsesjonsrunder, som innebærer at departementet kunngjør visse geografiske områder (blokker) som det kan søkes om utvinningstillatelse for. Myndighetene tildeler utvinningstillatelse til en gruppe av selskaper basert på søknader fra de individuelle selskapene.

På store deler av norsk sokkel har aktivitet pågått i mange år. I disse områdene er det kjent geologi og godt utbygd infrastruktur og områdene omtales som modne. Andre deler av sokkelen kjennetegnes av mindre kunnskap om geologien, større grad av tekniske utfordringer og manglende infrastruktur. Slike områder omtales som umodne. For å få en hensiktsmessig utforskning av både modne og umodne områder er det etablert to likestilte former for konsesjonsrunder: tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) for modne områder og nummererte konsesjonsrunder for umodne områder. Hvilket areal som tildeles gjennom de forskjellige konsesjonsrundene er basert på petroleumsfaglige vurderinger og områdets geologiske modenhet.

TFO skjer årlig. Det er viktig at interessant leteareal i modne områder utforskes i riktig tid slik at tidskritiske ressurser kan påvises og produseres. De fleste nye prosjektene i modne områder ventes å være forholdsvis små og det vil ofte være nødvendig å knytte dem opp mot eksisterende felt for at de skal være lønnsomme.

Nummererte konsesjonsrunder foregår i umodne områder på norsk sokkel. Normalt avholdes det en nummerert konsesjonsrunde hvert annet år. Det kan imidlertid gå lengere tid mellom konsesjonsrundene på grunn av hensynet til trinnvis utforskning og mer eller bedre informasjon. Eksempelvis kan det være at man avventer resultater fra en letebrønn eller venter på at innsamling av seismikk skal ferdigstilles. I umodne områder er det viktig at jevnlig konsesjonsrunder gir tilgang til prospektivt areal, samtidig som hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom trinnvis utforskning blir ivaretatt.

Fra 1965 til i dag er det utdelt til sammen 1129 utvinningstillatelse til å utvinne petroleum fra 2394 blokker. Av disse er 145 utvinningstillatelse i Barentshavet for til sammen 432 blokker. Til sammenligning gjelder søksmålet om gyldigheten av 23. runde altså 10 tillatelse, for til sammen 40 blokker eller deler av blokker.

Bilag 60: Regneark som viser lisenstildeling på norsk sokkel

Oversikt over tidligere tildelingsrunder fremgår av:

Bilag 61: OEDs faktahefte fra 2003 kap. 8

Bilag 62: Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*

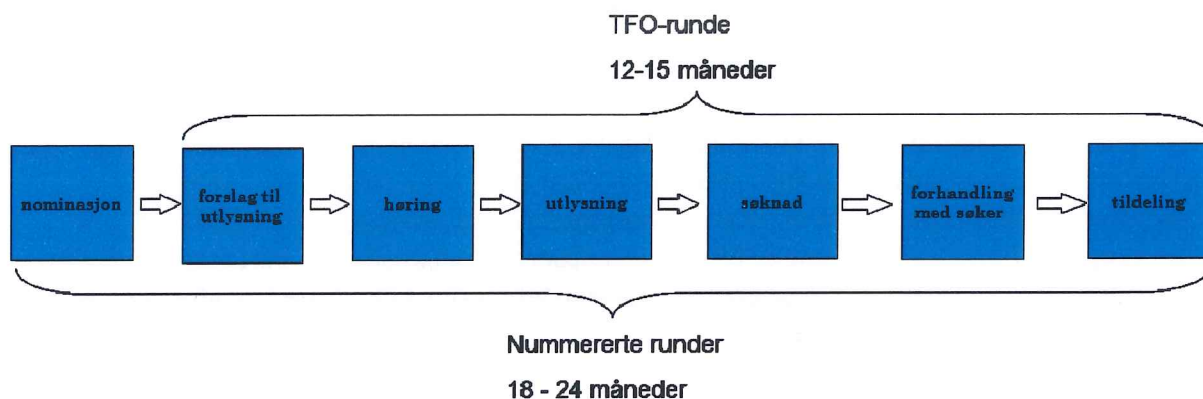


## REGJERINGSADVOKATEN

Sistnevnte har generell interesse for flere punkter i saken, og fremlegges derfor i sin helhet. I denne sammenheng viser vi til side 82–89.

### 3.3.4 Tildelingsprosessen

Tildelingsprosessen i de to forskjellige konsesjonsrundene er tilnærmet lik. Det som skiller dem fra hverandre er i all hovedsak at nummererte konsesjonsrunder starter med en nominasjonsprosess. Dette er en etablert praksis der selskapene gir forslag til departementet om hvilket areal som bør inngå i den kommende konsesjonsrunden.



Etter at det er utarbeidet et forslag til hvilket areal som skal inngå i en konsesjonsrunde, er prosessen lik for de to konsesjonsrundene.

Olje- og energidepartementet sender et forslag til hvilket areal som bør inngå i en konsesjonsrunde på offentlig høring. Regjeringen tar stilling til hvilke blokker som skal utlyses, og på hvilke vilkår. I forkant av en utlysning blir det vurdert om det er kommet ny, vesentlig informasjon som tilsier at blokker skal tas ut av forslaget eller om vilkår skal justeres. Etter utlysning skal søkerne gis en søknadsfrist på minst 90 dager. Etter søknadsfristens utløp begynner myndighetene sin behandling av søknadene.

En konsesjonsrunde avsluttes ved at det basert på søknadene og forhandlingene med selskapene utarbeides et tilbud om utvinningstillatelse som oversendes selskapene. Tilbudet blir behandlet av regjeringen før utsendelse. Aksepteres tilbudet blir utvinningstillatelsen tildelt gjennom kongelig resolusjon i statsråd.

Konsesjonssystemet har vært gjenstand for politisk behandling en rekke ganger. Det har helt siden oppstart av petroleumsvirksomheten jevnlig blitt utarbeidet stortingsmeldinger om petroleumsvirksomheten. Stortinget er senest forelagt en gjennomgang av konsesjonsrundene i Meld. St. 28 (2010–2011) (tilsvarets bilag 62) og i Prop. 114 S (2014–2015). Ved begge anledninger er det også gjort utredninger og vurderinger av klima- og miljøspørsmål. Når det gjelder sistnevnte, som konkret gjaldt utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet, er det særlig grunn til å fremheve at denne meldingen også behandler spørsmålet om nasjonale klimautslipp fra petroleumssektoren, og det er egne vurderinger av åpningen av Barentshavet Sørøst og den da kommende 23. konsesjonsrunden. Dette fikk bred tilslutning på Stortinget.

Bilag 63: Prop. 114 S (2014–2015) Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten, s. 1-20, 43-44, 56-62 og 81-90

Bilag 64: Innst. 382 S (2014–2015)

### 3.3.5 *Utvinningstillatelsen*

En utvinningstillatelse gir rettighetshaver enerett til undersøkelse, leting etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Tillatelsen regulerer videre rettigheter og plikter som rettighetshaverne til en utvinningstillatelse har overfor staten. Utvinningstillatelsen utfyller bestemmelsene i lovgivningen og stiller detaljerte vilkår for virksomheten. Rettighetshaverne blir eiere av sin forholdsmessige andel av den petroleum som produseres.

### 3.3.6 *Utbygging, drift og avslutting*

Det første som skjer etter at en utvinningstillatelse er tildelt, er at rettighetshaverne setter i gang leting etter petroleumforekomster i det aktuelle området. For å få tillatelse til å bore letebrønner må rettighetshaveren bl.a. gjennomføre miljøutredninger og sende inn et boreprogram. Boreprogrammene er blant annet basert på miljørisiko- og beredskapsanalyser, herunder hensyn til blant annet gyteområder. Ingen leteboring tillates med mindre den kan gjennomføres på forsvarlig måte.

Dersom de gjør drivverdige funn, innledes prosessen mot faktisk utbygging og utnyttning av funnet. Denne prosessen reguleres av petroleumslovens kap. 4 og petroleumsforskriften kap. 4.

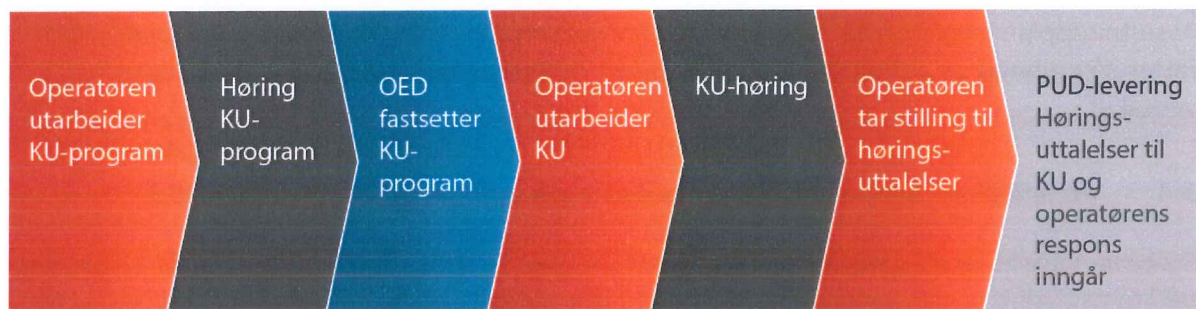
Utbygging og drift skjer på bakgrunn av en plan for utbygging og drift (PUD) jf. petroleumsloven § 4-2. PUD omhandler en beskrivelse av utbyggingen og en vurdering av hvilke konsekvenser de planlagte utbyggingstiltakene vil ha (konsekvensutredning). For rørledninger og landterminaler må det utarbeides en plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD) jf. petroleumsloven § 4-3. Utbyggings- og driftsfasen er nærmere regulert i petroleumslovens og petroleumsforskriftens kapittel 4.

PUD og PAD danner grunnlaget for godkjenning av utbygging og drift av petroleumforekomster. PUD og PAD er betinget av Olje- og energidepartementets godkjenning. Før godkjenning forelegges forslaget til utbygging for Stortinget dersom kostnadene ved utbyggingen overstiger 20 mrd kroner. Øvrige utbygginger forelegges regjeringen før de godkjennes av Olje- og energidepartementet.

Formålet med den konsekvensutredningen som skal gjøres i forbindelse med en utbygging er å redegjøre for virkningene av en utbygging eller et anlegg og drift av disse, på miljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensutredningen skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av en utbygging eller et anlegg, og når det skal tas stilling til om og på hvilke vilkår godkjenning av PUD eller tillatelse til PAD skal gis. Både programmet for konsekvensutredningen og selve konsekvensutredningen er gjenstand for brede offentlige høringer. Prosessen kan illustreres som følger:



## REGJERINGSADVOKATEN



Konsekvensutredningsprosessen er åpen og skal sikre at aktører som har syn på utbyggingen og anlegget har en mulighet til å uttrykke sin mening. Den sikrer at offentligheten gjøres oppmerksom på eventuelle andre konsekvenser av tiltaket og mulige alternativer enn de rettighetshaverne legger til grunn. Dette gjelder også med hensyn til hva som vil være nødvendig å gjennomføre av avbøtende tiltak.

I forbindelse med konsekvensutredningen skal rettighetshaverne redegjøre for hvordan miljøkriterier og kunnskap om miljøkonsekvensene har vært lagt til grunn for de tekniske løsningene som er valgt. Det skal videre redegjøres for konsekvensene av de tekniske løsninger som er valgt, og hvordan kravet til bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT) skal ivaretas ved den planlagte utbyggingen, herunder, men ikke avgrenset til energiløsning og produsert vann håndtering. Det skal også gis en oversikt over hvilke avbøtende tiltak for å begrense utslipp til luft og vann som er planlagt, sammen med en foreløpig vurdering av disse tiltakene.

Ved behandlingen av St. meld. nr. 41 (1994–95) vedtok Stortinget at det ved alle nye feltutbygginger skal legges fram en oversikt over energimengden og kostnadene ved å benytte kraft fra land framfor gasturbiner, jf. Innst. S nr. 114 (1995–1996). Videre skal kostnadene ved eventuelt å reinjisere CO<sub>2</sub> fra produsert gass, turbiner og andre anlegg legges frem dersom tiltaket vurderes. Mulige NO<sub>x</sub>-reducerende tiltak skal også vurderes.

Bilag 65: St. Meld. nr. 41 (1994–95), *Klimaforliket* s. 1–18, 22–31 og 61–63

Bilag 66: Innst. S. nr. 114 (1995–1996) *Klimaforliket* s. 15–17 og sidene 32–33

Dette er sentrale tiltak og virkemidler for å sikre at gode, helhetlige løsninger velges slik at klimagassutslippene fra den norske petroleumsvirksomheten begrenses. Dette kommer i tillegg til de økonomiske virkemidlene (krav om kvoter og CO<sub>2</sub>-avgift) som gir selskapene en økonomisk egeninteresse av å drive sine anlegg med lave utslipp.

Avbrenning (fakling) av overskuddsgass ble forbudt på 70-tallet, og fakling er kun tillatt ut fra sikkerhetsmessige hensyn. I produksjonstillatelsen fastsetter OED de totale mengder petroleum som kan brennes eller kaldventileres. Disse utslippene er underlagt kvoteplikt og/eller CO<sub>2</sub>-avgift, på samme måte som alle andre prosesser i forbindelse med utbygging, drift og avslutning.

På bakgrunn av søknad fra rettighetshaverne gir OED årlige produksjonstillatelser for olje og gass fra det enkelte felt jf. petroleumsløven § 4-4.

Prosessen med avslutning av petroleumsvirksomhet følger de samme prinsippene som en utbygging. Som hovedregel pålegger petroleumsløven rettighetshaverne å legge fram en avslutningsplan for departementet to til fem år før utvinningstillatelsen utløper eller blir oppgitt, eller bruken av en petroleumssinnretning opphører for godt jf. petroleumsløven § 5-1.

## REGJERINGSADVOKATEN

Avslutningsplanen skal bestå av to deler; en konsekvensutredning og en disponeringsdel. OED fatter på grunnlag av avslutningsplanen et disponeringsvedtak med frist for gjennomføring av vedtaket.

### 3.4 Arealtilgang i Barentshavet frem til åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013

Stortinget åpnet første gang for petroleumsvirksomhet i Barentshavet i 1979. Da ble 20 blokker på Tromsøflaket åpnet. Senere på 1980-tallet ble ytterligere areal i Barentshavet Sør åpnet for petroleumsvirksomhet før tilnærmet hele området ble åpnet i 1989. I Barentshavet var det per 2015 boret til sammen 137 brønner. Det er gjort større og mindre funn av petroleum, både olje og gass.

Utviklingen av petroleumsvirksomheten i Barentshavet er oversiktlig fremstilt i de to siste forvaltningsplanene for Barentshavet. Dokumentene er inntatt i sin helhet som bilag 47 og 12 til stevningen. For oversiktens skyld inkluderes de relevante sidene også i tilsvaret:

Bilag 67: Meld. St. 10 (2010–2011), *Oppdatering av forvaltningsplanen for det maritime miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*, kapittel 4.3 om petroleumsvirksomheten, s. 60–69

Bilag 68: Meld. St. 20 (2014–2015), *Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*, kapittel 3.4 om petroleumsvirksomheten, s. 43–49

I 1989 ble Barentshavet Sør formelt åpnet for petroleumsvirksomhet, etter omfattende konsekvensutredninger, jf. St. Meld. nr. 40 (1988–1989) *Åpning av Barentshavet syd for letevirksomhet (stevningen bilag 13)*. Hovedkonklusjonen fra konsekvensutredningen av Barentshavet Sør i 1989 var at en leteaktivitet til havs der det ikke skjer uhell vil ha liten innvirkning på det økologiske system i havet, i strandsonen eller ved iskanten.

Stortinget ga i 1989 sin tilslutning til å åpne Barentshavet Sør for petroleumsvirksomhet, se Innst. S. nr. 216 (1988–1989) (stevningen bilag 14 del 2). En av vurderingene til komiteen var at:

*Komiteen viser til at en etter 25 år med petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, står godt rustet til å utføre denne virksomheten på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, også slik at det blir tatt hensyn til levende ressurser og miljø. Under normalsituasjon har virksomheten kun medført små effekter på miljøet og de levende ressursene. Denne risikoen er nå minimalisert ved de reguleringer som nå gjennomføres, både ved seismiske undersøkelser og ved bruken av kjemikalier under leteboringer. Det har heller ikke vært noen ulykker med utslipp av store mengder olje under leteboring. Erfaring viser at leteboring i Barentshavet hverken reiser spesielle geologiske eller teknologiske problemer, sammenliknet med virksomhet på andre deler av norsk sokkel. Det er de spesielle klimatiske forhold og mørketid som vil være problematisk dersom et uhell skulle inntreffe.*

I 2001 besluttet regjeringen å suspendere all petroleumsvirksomhet i Barentshavet inntil regjeringen hadde gjennomført en konsekvensutredning av helårig petroleumsaktivitet i området (Utredning av helårlig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet (ULB)). Denne ble ferdigstilt høsten 2003, og regjeringen fattet i desember 2003 beslutning om at petroleumsvirksomheten i Barentshavet Sør kunne videreføres med visse unntak. Arbeidet med ULB pågikk i ca 2 år. Basert på et utredningsprogram ble det gjennomført 27 temautredninger. I tillegg ble også 7 rapporter som beskriver tilstanden i området, og som var felles for alle



## REGJERINGSADVOKATEN

utredningene under den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet, benyttet i ULB-arbeidet. Dette ble forelagt Stortinget i St. Meld. nr. 38 (2003–2004) *Om petroleumsvirksomheten*.

I Innst. S. nr. 249 (2003–2004) fremgår det at flertallet «*slutter seg til Regjeringens beslutning om å gjenåpne Barentshavet for leting og utvinning av petroleumsressurser*». Som følge av dette ble aktiviteten gjenopptatt i Barentshavet sør.

Bilag 69: St. Meld. nr. 38 (2003–2004) Om petroleumsvirksomheten s. 52–56 og 84–109

Bilag 70: Innst. S. nr. 249 (2003–2004) s. 1–19 og 30–31

Fra 2003 til 2013 er det tildelt flere utvinningstillatelser i Barentshavet Sør, og det er foretatt og planlagt utbygging av flere felt.

Snøhvitfeltet ble påvist i 1984 og godkjent for utbygging av Stortinget i 2002. Feltet kom i produksjon i 2007, og var dermed det første feltet der det ble utvunnet petroleum i Barentshavet. Feltet er uten installasjoner på overflaten, og gassen som utvinnes sendes direkte til land for nedkjøling til LNG på Melkøya ved Hammerfest og videre eksport.

Prosesen knyttet til utbygging av Snøhvitfeltet er illustrerende for den prosessen som gjenstår før det eventuelt vil være tale om faktisk produksjon av petroleum fra utvinningstillatelser tildelt i 23. konsesjonsrunde (dersom det gjøres funn). Som bevis fremlegges derfor:

Bilag 71: St.prp. nr. 35 (2001–2002) *Utbygging, anlegg og drift av Snøhvit LNG*

Bilag 72: Innst. S. nr. 100 (2001–2002)

Bilag 73: Utdrag fra Stortingsdebatten 7. mars 2002, sak nr. 1, s. 1844–1875 samt 1895–1896

Goliat-feltet ble påvist i 2000. PUD for Goliat ble innlevert til myndighetene 18. februar 2009 og produksjonsstart var i mars 2016. Feltet er lokalisert i den sørvestlige delen av Barentshavet, omtrent 85 km nordvest for Hammerfest og 50 km sørøst for Snøhvit-feltet.

Også prosessen for utbygging av Goliat-feltet er illustrerende. Som bevis fremlegges derfor:

Bilag 74: St.prp. nr. 64 (2008–2009) s. 5–6, 12–27, 33–36, 52–53, 101 og 109

Bilag 75: Innst. S. nr. 363 (2008–2009)

Bilag 76: Utdrag fra Stortingsdebatten 18. juni 2009, sak nr. 18 og 19, s. 3959–3971

Sak nr. 19 (s. 3971–77) gjaldt spørsmål om å trekke Statoil ut av oljesand i Canada. Denne er inkludert i bilaget fordi den illustrerer den parlamentariske debatten rundt klimagassutslipp produsert av norske selskaper i utlandet og klimaendringene i et globalt perspektiv.

Johan Castberg-feltet ble funnet i 2011. Castberg-funnet ligger om lag 240 kilometer nord for Hammerfest, og er det største oljefunnet på norsk sokkel som ennå ikke er besluttet bygget ut (anslagsvis 550 mill. fat utvinnbare oljeekvivalenter).

## REGJERINGSADVOKATEN

Rettighetshaverne på Castberg-feltet sendte 13. september 2016 utkast til program for konsekvensutredning på offentlig høring. Høringsfristen var 31. oktober 2016 og om lag 44 høringsinstanser har gitt uttalelse. Rettighetshaverne vil nå ta stilling til merknadene og sende et oppdatert forslag til utredningsprogram til OED for fastsettelse. Selve konsekvensutredningen vil bli gjennomført i løpet av 2017, og rettighetshaverne planlegger endelig investeringsbeslutning og innlevering av plan for utbygging og drift i 4. kvartal 2017. I tråd med denne timeplanen vil utbyggingen forelegges Stortinget og sluttbehandles av OED våren 2018.

Til illustrasjon av prosessen for utbygging av Johan Castberg-feltet fremlegges som bevis:

- Bilag 77:           Artikkel fra Aftenposten, 13. september 2016
- Bilag 78:           Representantforslag 124 S (2015–2016)
- Bilag 79:           Skriftlig spørsmål 2.2.2016 fra Ola Elvestuen (V) til olje- og energiministeren Tord Lien, besvart 9.2.2016 (Dokument nr. 15:514 (2015–2016))
- Bilag 80:           Skriftlig spørsmål 7.3.2016 fra Heikki Eidsvoll Holmås (SV) til olje- og energiministeren Tord Lien, besvart 14.3.2016 (Dokument nr. 15:723 (2015–2016))
- Bilag 81:           Skriftlig spørsmål 30.5.2013 fra Kjell Ingolf Ropstad (KrF) til olje- og energiministeren Ola Borten Moe, besvart 7.6.2013 (Dokument nr. 15:1388 (2012–2013))
- Bilag 82:           Skriftlig spørsmål 20.2.2013 fra Kjell Ingolf Ropstad (KrF) til olje- og energiministeren Ola Borten Moe, besvart 1.3.2013 (Dokument nr. 15:868 (2012–2013))

Behandlingen av Snøhvit, Goliat og Johan Castberg viser både hvilken virksomhet som allerede lenge har foregått i Barentshavet, og hvilke prosesser som fortsatt gjenstår, dersom det skulle bli funnet drivverdige forekomster på noen av de blokkene som er omfattet av 23. runde, herunder hvilke miljøkonsekvensutredninger og høringsrunder som vil bli foretatt, og hvordan den politiske behandlingen vil arte seg. Som det fremgår er Stortinget tungt inne i disse sakene, som ikke bare behandles faglig og administrativt, men også er underlagt folkevalgt styring og kontroll.

### 3.5    Åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013

15. september 2010 ble Overenskomst mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet undertegnet i Murmansk. Overenskomsten fullførte den maritime avgrensningen mellom partene og avklarte de utestående spørsmål i den forbindelse. Overenskomsten videreførte partenes eksisterende fiskerisamarbeid og etablerte prosedyrer for enhetlig og ansvarlig behandling av eventuelle grenseoverskridende petroleumsforekomster.

I 2011, da overenskomsten med Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet trådte i kraft, besluttet regjeringen, med Stortingets tilslutning, å igangsette en konsekvensutredning etter petroleumsloven med sikte på tildeling av utvinningstillatelser og datainnsamling i det tidligere omstridte området vest for avgrensningslinjen i Barentshavet Sør (Barentshavet Sørøst). Den daværende regjeringen Stoltenberg varslet oppstart av en åpningsprosess blant annet i Meld. St. 28 (2010–2011) (tilsvarets bilag 62) og i Meld. St. 10



## REGJERINGSADVOKATEN

(2010–2011) (stevningens bilag 47). Komitébehandlingen av sistnevnte viser Stortingets syn på petroleumsvirksomheten i Barentshavet. Som bevis fremlegges:

Bilag 83: Innst. 433 S (2010–2011) s. 12–19

Åpningsprosessen av Barentshavet Sørøst besto av to deler. Den ene delen var en kartlegging av geologien og dermed ressurspotensialet i området. Den andre delen var en vurdering av de næringsmessige, miljømessige og andre samfunnsmessige virkninger av petroleumsvirksomhet i området. Ressurskartleggingen og konsekvensutredningen samt innkomne høringsuttalelser til denne, dannet grunnlaget for å ta stilling til åpning av området for petroleumsvirksomhet.

Arbeidet med et forslag til program for konsekvensutredning ble startet sommeren 2011. Forslaget ble sendt på offentlig høring 22. november 2011. Høringsfristen gikk ut 29. februar 2012. Samtidig ble utredningsarbeidet igangsatt. Basert på programutkastet og innkomne uttalelser fastsatte departementet endelig utredningsprogram 5. juli 2012. Etter at konsekvensutredningen var ferdigstilt ble den lagt ut på offentlig høring med frist 16. januar 2013.

De konsekvensutredninger som ble foretatt og resultatet etter høringsrunden er beskrevet i Meld. St. 36 (2012–2013) (stevningens bilag 17 del 1).

Det ble gjennomført totalt 24 studier for å sammenfatte kunnskap om relevante forhold og utrede mulige virkninger av petroleumsvirksomhet i havområdet. Oppsummert viste konsekvensutredningen at et større akuttutslipp kan ha alvorlig miljøpåvirkning, men på grunnlag av erfaringer fra norsk petroleumsvirksomhet i andre områder, vurderes sannsynligheten for et slikt utslipp som lav. Boretidsbegrensninger vil kunne redusere eventuelle konsekvenser av et akuttutslipp betydelig. Petroleumsvirksomhet vil i liten grad ha negative miljøkonsekvenser ved ordinær drift. Konsekvensvurderingen viste videre at petroleumsaktivitet i Barentshavet Sørøst kan skape betydelige verdier for samfunnet og vil kunne bidra til verdiskaping og økt sysselsetting nasjonalt, regionalt og lokalt. En åpning av området legger også til rette for at norske interesser kan ivaretas i grenseområdet mot Russland. Tabellen under viser tematiske fagstudier som ble gjennomført som del av konsekvensutredningen.

## REGJERINGSADVOKATEN

Tema	Utovende institusjon	Referanse
Scenarier for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst	Oljedirektoratet (OD)	OD, 2012-a
Vær, is og andre fysiske utfordringer i Barentshavet sørøst	Meteorologisk institutt (MI)	Iden m.fl. 2012
Kunnskap om marine ressurser i Barentshavet sørøst	Havforskningsinstituttet (HI)	Fosså (red) 2012
Beskrivelse av fiskeriaktiviteten i Barentshavet sørøst	Fiskeridirektoratet (Fdir)	Lilleng, D. 2012.
Sjøfuglbestander	Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Norsk Polarinstitutt (NP)	Systad og Strøm, 2012
Status for forekomst av isbjørn i Barentshavet sørøst	NP	Vongraven, 2012
Inntekter fra petroleumsvirksomhet på nasjonalt nivå	OD	Oljedirektoratet, 2012-b
Ringvirkninger av petroleumsvirksomhet	Pöyry	Pöyry, 2012
Sysselsettingseffekter på nasjonalt nivå	Statistisk sentralbyrå (SSB)	SSB, 2012
Muligheter for industriell bruk av gass i utredningsområdet	Gassco	Gassco, 2012
Infrastruktur og logistikk ved petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst	Analyse & Strategi med Multiconsult og Det Norske Veritas (DNV)	Eger m.fl., 2012
Vurdering av kraftforsyning i øst-Finnmark	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	NVE, 2012
Konsekvenser for luftfart	Avinor	Avinor, 2012
Konsekvenser for fiskeri og havbruk	Akvaplan-niva og Proactima	Larsen og Aaserød 2012
Miljø- og risikoanalyse for skipstrafikk i Barentshavet sørøst	Kystverket (KyV) med DNV	Mjelde og Røyset 2012
Sikkerhet – beredskap og støttefunksjoner	Proactima	Hoell m.fl 2012
Teknologi for petroleumsvirksomhet i utredningsområdet	OD	Oljedirektoratet, 2012-c
Konsekvenser av regulære utslipp til sjø	Akvaplan-niva med Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og SALT	Larsen m.fl., 2012
Konsekvenser av regulære utslipp til luft	Norsk institutt for luftforskning (NILU) med NIVA og NINA	Gjerstad m.fl., 2012
Andre miljøkonsekvenser av planlagt virksomhet	Akvaplan-niva med Rambøll	Dahl-Hansen m.fl., 2012
Oljedriftsmodellering og analyse av gassutblåsning i Barentshavet sørøst	DNV	Rudberg m.fl., 2012
Miljøkonsekvenser og miljørisiko ved akuttutslipp	DNV	Kruuse-Meyer m.fl., 2012
Konsekvenser av akuttutslipp for samfunn og næringsliv	Northem Research Institute (NORUT) Tromsø, Akvaplan-niva og Proactima	Midtgard m.fl., 2012
Oljevern beredskapsanalyse for lokasjoner i Barentshavet sørøst	DNV med Norwegian Petro Services og Sintef	Tvedt m.fl., 2012

Av særlig interesse er utredningen av konsekvenser for regulære utslipp til luft. Som bevis fremlegges:

Bilag 84: Åpning av havområdene vest for delelinjen i Barentshavet Sør for petroleumsvirksomhet. Konsekvenser av regulære utslipp til luft. Rapport fra Norsk institutt for luftforskning (NILU), september 2012.

I konklusjonen på side 56 i rapporten, som altså gjelder de samlede utslippene som potensielt følger av petroleumsvirksomhet i Barentshavet Sørøst, heter det blant annet:



## REGJERINGSADVOKATEN

*Basert på de eksisterende data er konklusjonen at bidraget til forsurening fra petroleumsaktivitet ved Jan Mayen og i Barentshavet er ubetydelig, men generelt kan man si at for områder som i dag har overskridelser av tålegrensen for forsurening, eller ligger på grensen til overskridelse, vil et hvert bidrag til økning av svovel- og nitrogenavsetningen potensielt endre vannkvaliteten.*

Våren 2013 fremmet regjeringen Stoltenberg stortingsmeldingen om åpning av Barentshavet Sørøst for petroleumsvirksomhet, som var resultat av omfattende politiske prosesser i de tre daværende regjeringspartiene, se Meld. St 36 (2012-2013) *Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet (stevningens bilag 17 del 1)* og noe senere Meld. St. 41 (2012–2013) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) (stevningens bilag 17 del 2)*.

I den første av disse meldingene sammenfattet og vurderte departementet resultatene fra de mange miljøkonsekvensutredningene som var gjort. I meldingen er miljøkonsekvensene av åpne Barentshavet Sørøst generelt omtalt som følger på side 6:

*Konsekvensutredningen viser at et større akuttutslipp kan ha alvorlig miljøpåvirkning, men på grunnlag av erfaringer fra norsk petroleumsvirksomhet i andre områder, vurderes sannsynligheten for et slikt utslipp som lav. Boretidsbegrensninger vil kunne redusere eventuelle konsekvenser ved et akuttutslipp betydelig. Petroleumsvirksomhet vil i liten grad ha negative miljøkonsekvenser ved ordinær drift.*

Om utslipp til luft heter det på side 28 at:

*Prognosene for utslipp til luft viser at utslippene vil variere over tid, for CO<sub>2</sub> generelt fra knapt 600 000 tonn synkende til 300 000 tonn per år for høyt scenario. NO<sub>x</sub>-utslippene vil variere fra 1 600 tonn synkende til 800 tonn per år.*

*Utslipp til luft fra petroleumsvirksomhet i området vil kun medføre marginale bidrag til totalbelastningen, og generelt ikke medføre negative virkninger på miljø. Bidrag til forsurening av overflatevann fra petroleumsaktivitet vil i henhold til utredningen være ubetydelig. Det påpekes likevel at for områder som i dag har overskridelser av tålegrensen for forsurening, eller ligger på grensen til overskridelser, vil et hvert bidrag til økning av svovel- og nitrogenavsetning potensielt endre vannkvaliteten.*

*Økt petroleumsaktivitet vil også kunne bidra til høyere utslipp av metan- og sotpartikler (svart karbon). Det samlede utslippet av svart karbon fra økt petroleumsaktivitet i Barentsområdet er beskjedent i forhold til utslippene globalt, men den oppvarmende effekten av utslippene per gram kan være stor på grunn av den nordlige beliggenheten.*

I meldingen ble det også lagt føringer og begrensninger for den kommende 23. konsesjonsrunde, herunder at det i området mellom 35 km og 65 km fra grunnlinjen i åpningsområdet vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars – 31. august, og at det i områder nærmere enn 50 km fra den faktiske/observerte iskanten vil det ikke være tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 15. desember – 15. juni.

Stortinget behandlet meldingen om åpning av Barentshavet Sørøst våren 2013, jf. Innst. 495 S (2012–2013).

Bilag 85: Innst. 495 S (2012–2013)

## REGJERINGSADVOKATEN

Under stortingsbehandlingen sluttet samtlige partier seg til åpningen av Barentshavet Sørøst, og bare et parti (KrF) hadde enkelte forslag til begrensinger nær iskanten, som ble nedstemt av et bredt flertall. I komitemerknadene heter det blant annet at:

*Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, er tilfreds med at regjeringen etter en konsekvensutredning etter petroleumsloven foreslår å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. (s. 4) [...]*

*Komiteen konstaterer at regjeringen har gjennomført en konsekvensutredning etter petroleumsloven. Forslaget til program for konsekvensutredningen ble sendt på høring i november 2011, og endelig program for konsekvensutredningen ble fastsatt i juli 2012. Selve konsekvensutredningen ble sendt på høring med høringsfrist 16. januar 2013.*

*Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, er av den oppfatning at departementet har utført en grundig og lovmessig håndtering av åpningsprosessen.*

*I den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Meld. St. 1 (2010–2011)) vurderte regjeringen at åpningsområdet ikke skiller seg vesentlig fra andre deler av Barentshavet. Det er derfor fornuftig at regjeringen tok utgangspunkt i det generelle kunnskapsgrunnlaget fra arbeidet med forvaltningsplanen i arbeidet med konsekvensutredningen. Komiteen har merket seg at det er særlig nord i åpningsområdet, mot iskanten og helt sør i åpningsområdet inn mot land, at det er størst miljøkonsekvenser. Komiteen viser til at departementet også skisserer at det nord i åpningsområdet er behov for ny teknologi og nye løsninger for oljevernberedskap.*

*Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser til at konsekvensutredningen har avdekket relativt små potensielle miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet i åpningsområdet.*

*Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at konsekvensutredningene og flere høringsinstanser viser til at et større akuttutslipp av olje kan ha alvorlige miljøkonsekvenser. På grunnlag av erfaringer fra petroleumsvirksomhet i andre områder på norsk sokkel, vurderes sannsynligheten for slikt utslipp som lav. (s. 6-7)*

Også under den påfølgende debatten ble det påpekt at det var bred politisk enighet om betydningen av åpne Barentshavet Sørøst for petroleumsvirksomhet. Debatten fra 19. juni 2013 er fremlagt i sin helhet i [stevningen som bilag 19 del 2](#). For oversiktens skyld fremlegges de mest relevante sidene:

**Bilag 86:** Debatten om åpning av Barentshavet Sørøst på Stortinget den 19. juni 2013, St.tid. 2012–2013, s. 4697–4706, sak nr. 3

### 3.6 Forvaltningsplaner

I tillegg til de miljøkonsekvensutredningene som er gjort i forbindelse med åpningen av Barentshavet Sør og Barentshavet Sørøst, utredes miljøet i Barentshavet mer generelt også gjennom systemet med såkalte egne «forvaltningsplaner». Dette er en praksis som ble etablert av Stortinget i 2002 forbindelse med St. meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*. Formålet med forvaltningsplanen er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester, 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.



## REGJERINGSADVOKATEN

Bilag 87: St. meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav*, s. 7–19

Forvaltningsplanene er i hovedsak fremlagt for Stortinget som stortingsmeldinger. Det er lagt frem forvaltningsplaner for samtlige havområder, herunder også egne for Barentshavet. Så langt er det utarbeidet tre slike. Den første var St.meld. nr. 8 (2005–2006) – *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*.

Bilag 88: St.meld. nr. 8 (2005–2006) – *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*, s. 7–12

Deretter fulgte Meld. St. 10 (2010–2011) - *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (stevningens bilag 47)*. I tillegg ble Meld. St. 20 (2014–2015) – *Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten* lagt frem for Stortinget våren 2015 (stevningens bilag 12), men denne ble sendt i tilbake til regjeringen på grunn av mangler ved prosessen.

I meldingene er det inntatt egne delkapitler om petroleumsvirksomheten i Barentshavet, og hvilke konsekvenser den medfører. Hovedkonklusjonen fra forvaltningsplanene er at miljøtilstanden i Barentshavet i hovedsak er god. Barentshavet er et rent og rikt hav og har i all hovedsak et lavt forurensningsnivå.

For fullstendighetens skyld fremlegges relevante deler av stortingskomiteens innstillinger:

Bilag 89: Innst. 433 S (2010–2011) til Meld. St. 10 (2010–2011) s. 12–19

Bilag 90: Innst. 383 S (2014–2015) til Meld. St. 20 (2014–2015)

Våren 2016 ble det under behandlingen av Innst. 294 S (2015–2016) til Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold* fattet et generelt anmodningsvedtak (nr. VII) om at: «Stortinget ber regjeringen revidere de helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplanene for våre havområder minimum hvert tolvte år, og oppdatere dem hvert fjerde år». Dette innebærer at det også fremover vil bli gjennomført jevnlig rapporteringer til Stortinget om miljøtilstanden i Barentshavet.

Bilag 91: Innst. 294 S (2015–2016)

### 3.7 Gjennomføringen av 23. konsesjonsrunde

23. konsesjonsrunde ble startet i august 2013. Daværende regjering inviterte selskapene på norsk sokkel til å nominere områder de ønsket å inkludere i 23. konsesjonsrunde. Fristen for å nominere områder gikk ut i januar 2014. Gjennom nominasjonsprosessen fremmet oljeselskapene sitt syn på hvilke blokker de anså mest geologisk prospektive. Nominasjonene viste stor interesse fra selskapene, særlig for områdene i Barentshavet Sørøst.

40 selskaper sendte inn forslag til blokker de ønsket å inkludere i 23. konsesjonsrunde. Nominasjonene omfattet 160 blokker, hvorav 140 blokker i Barentshavet og 20 blokker i Norskehavet. 86 blokker ble nominert av to eller flere selskaper.

I februar 2014 ble forslag til blokker som skulle inngå i 23. konsesjonsrunde sendt på høring. I 23. konsesjonsrunde ble det foreslått å utlyse totalt 61 blokker fordelt på 7 blokker i Norskehavet,

## REGJERINGSADVOKATEN

34 blokker i Barentshavet Sørøst og 20 blokker i resten av Barentshavet Sør. For det nylig åpnete området i Barentshavet Sørøst ble det kun bedt om innspill knyttet til om det hadde tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at Stortinget behandlet Meld. St.36 (2012–2013) og Meld. St. 41 (2012–2013) (stevningens bilag 17 del 1 og 2). For øvrige områder ble det bedt kun om innspill knyttet til om det hadde tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt, jf. Meld. St. 28 (2010–2011) (tilsvarets bilag 62).

- Bilag 92: Høring – forslag om blokker til utlysning i 23. konsesjonsrunde, brev datert 14.2.2014, Olje- og energidepartementet
- Bilag 93: Kart 23. runde – forslag til utlysning
- Bilag 94: 23. konsesjonsrunde på norsk sokkel – nominering av areal, brev datert 28.8.2013, Olje- og energidepartementet

Etter utløpet av høringsfristen vurderte Olje- og energidepartementet de innkomne uttalelser. Det ble utarbeidet et forslag til regjeringen til hvilke områder som burde inngå i utlysningen på hvilke vilkår, sammen med vurdering av høringsuttalelsene. I januar 2015 ble 23. konsesjonsrunde utlyst. Runden omfattet 57 blokker, eller deler av blokker. Disse fordelte seg på 34 blokker i Barentshavet sørøst, 20 blokker Barentshavet Sør og 3 blokker i Norskehavet.

- Bilag 95: Utlysning av 23. konsesjonsrunde, pressemelding 20.1.2015, Olje- og energidepartementet
- Bilag 96: Innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for petroleum, Oljedirektoratet
- Bilag 97: Announcement of invitation to apply for petroleum production licences on the Norwegian Continental Shelf – 23<sup>rd</sup> licensing round (2015/C 275/03)

Ved søknadsfristens utløp i desember 2015 hadde 26 selskaper levert søknader til departementet om å få tildelt nytt areal. Etter søknadsfristen ble søknadene behandlet på vanlig måte og vurdert av både Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet/Arbeids- og sosialdepartementet og Olje- og energidepartementet. Forhandlingsmøtene med selskapene ble avholdt i mars 2016, og deretter tok regjeringen stilling til hvilke selskaper som skulle få tilbud om andeler og operatørskap med vilkår og arbeidsprogram. Tilbudet ble sendt ut i mai 2016. Derne ble tildeling av nye utvinningstillatelser i konsesjonsrunden endelig besluttet ved kongelig resolusjon i statsråd i juni 2016 (stevningens bilag 6).

### 3.8 Nærmere om den politiske vurderingen av 23. konsesjonsrunde

Prosessen som ledet frem til regjeringens vedtak om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde har vært gjenstand for omfattende politisk behandling, både i regjering og flere ganger på Stortinget.

For det første er 23. runde en videreføring av tidligere prosesser om petroleumsvirksomhet i Barentshavet Sør og Barentshavet Sørøst, som tidligere beskrevet, og som Stortinget ved en rekke anledninger har gitt bred tilslutning til. Den delen av 23. runde som gjelder blokker i Barentshavet Sørøst er en direkte oppfølging av åpningen av dette området våren 2013, som samtlige partier på det daværende Stortinget stilte seg bak (med noen mindre forbehold fra KrF).



## REGJERINGSADVOKATEN

For det andre har Stortinget også ved flere anledninger de siste årene tatt direkte stilling til 23. runde. Det har skjedd selv om kompetansen til å lyse ut konsesjonsrunder etter loven ligger til regjeringen (kongen i statsråd) og ikke trenger Stortingets samtykke.

Dette skjedde blant annet i 2015 i forbindelse med proposisjonen utbygging av Johan Sverdrupfeltet, som også inneholdt en generell statusrapport til Stortinget om olje- og gassvirksomheten, Prop. 114 S (2014–2015), som er inntatt ovenfor som bilag 63, og som på s. 60-63 har en særskilt redegjørelse for prosessen med 23. konsesjonsrunde. Under behandlingen av denne våren 2015, se Innst. 382 S (2014–2015), som er inntatt ovenfor som bilag 64, adresserte Stortinget en rekke forhold rundt 23. konsesjonsrunde og ga tilslutning til gjennomføringen av konsesjonsrundene og de vilkår som er satt.

Videre har det de siste årene vært tre konkrete forslag fra enkeltpartier på Stortinget om å stanse hele eller deler av 23. konsesjonsrunde, som alle tre er nedstemt med bredt flertall.

Det første forslaget ble fremsatt våren 2014 av representanten Rasmus Hansson (MPDG), og gikk ut på at «Stortinget ber regjeringen stanse tildelingen av nye blokker i den 23. konsesjonsrunden på norsk sokkel». Forslaget var begrunnet i hensynet til det globale klimaet. Forslaget ble nedstemt med 95 mot 3 stemmer. Et alternativt forslag fra SV om «ikke å tildele blokker i 23. konsesjonsrunde som Miljødirektoratet og Polarinstituttet har frarådet utlyst i sin høring» ble nedstemt med 90 mot 4 stemmer. Under stortingsbehandlingen ga et bredt flertall tilslutning til 23. runde. I den forbindelse ble det blant annet uttalt i innstillingen at:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, merker seg at representantforslaget om å avlyse 23. konsesjonsrunde argumenterer for dette av hensyn til miljø og klima.*

*Flertallet vil vise til at det er et overordnet mål for norsk petroleumpolitikk at den skal forenes med Norges rolle som ledende i miljø- og klimapolitikk. Det stilles derfor strenge krav til miljøhensyn ved åpning, leting og produksjon av felt på norsk sokkel. I internasjonal sammenheng er Norge blant verdens mest effektive og forsvarlige produsenter av olje og gass. I løpet av de 45 årene Norge har vært produsent av olje og gass har det kontinuerlig vært et fokus på å begrense utslipp og miljøskade fra virksomheten. Sammenlignet med det internasjonale gjennomsnittet for utslipp til luft fra petroleumsvirksomhet, ligger Norge svært lavt både når det gjelder klimagassene CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> og nmVOC. Norsk sokkel er underlagt både kvoteplikt og CO<sub>2</sub>-avgift for sine utslipp, noe som har ført til at utslipp fra norsk petroleumsvirksomhet er lave sammenlignet med det som er tilfellet fra andre produserende land. Fakling som ikke går på bekostning av sikkerhetshensyn er også forbudt etter petroleumsloven. [...]*

*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil påpeke at det derfor vil være nødvendig med økt bruk av fornybar energi, men også en større overgang fra kull til naturgass. For å lykkes med dette vil det være nødvendig med en global pris på CO<sub>2</sub>-utslipp, samt at EU lykkes med sine ambisjoner om en enda mer ambisiøs klima- og miljøpolitikk hvor et fungerende kvotemarked er en viktig bærebjelke.*

*Flertallet viser til at norsk olje og gass, produsert under strenge miljøkrav, også i fremtiden kan og bør spille en rolle i å dekke verdens energibehov.*

*Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, påpeker at hensynet til miljø er tungtveiende i all norsk petroleumsvirksomhet. Store deler av områdene i 23. konsesjonsrunde ligner på*

## REGJERINGSADVOKATEN

*allerede åpnete områder lenger vest i Barentshavet, hvor petroleumsaktivitet har pågått i nærmere 35 år. [...]*

*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, stiller seg bak Stortingets overordnede mål for norsk petroleumpolitikk om langsiktighet og forutsigbarhet for fortsatt verdiskaping fra norsk sokkel. Samtidig understreker flertallet betydningen av et kontinuerlig fokus på miljø og sikkerhet for å sørge for god og bærekraftig ressursforvaltning. Å avlyse tildelingen av nye blokker i 23. konsesjonsrunde anses derfor ikke å være i tråd med Stortingets mål for norsk petroleumpolitikk.*

**Bilag 98:** Representantforslag 39 S, Dokument 8:39 (2013–2014)

**Bilag 99:** Innst. 206 S (2013–2014)

**Bilag 100:** Debatten på Stortinget den 5. juni 2014, se St. tid. 2013–2014 s. 2965–2976, og voteringen på s. 2996–2997

Det neste forslaget kom våren 2015 i forbindelse med Stortingets behandling av meldingen om oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet, se Innst. 383 S (2014–2015), inntatt ovenfor som bilag 90. Under komitebehandlingen ble det stilt forslag fra KrF, Venstre, SV og MPDG om at:

### *Forslag 2*

*Stortinget ber regjeringen sikre at det i områdene ved iskanten og polarfronten ikke igangsettes petroleumsvirksomhet.*

### *Forslag 3*

*Stortinget ber regjeringen avstå fra å tildele blokkene 7336/1, 7435/9, 7435/10, 7435/11, 7435/12, 7436/10, 7435/3 og 7335/1, 7435/2, 7434/7, 7434/8, 7434/9, 7332/9, 7333/7, 7322/3 og 7323/1 i 23. konsesjonsrunde, i tråd med Norsk Polarinstitutt og Miljødirektoratets høringsinnspill.*

Dette forslaget ble nedstemt med 82 mot 16 stemmer.

Våren 2016 ble det nok en gang fremmet forslag om å stanse 23. runde, denne gangen av tre representanter fra SV. Bakgrunnen denne gangen var Paris-avtalen, og begrunnelsen for forslaget var at prosessen med 23. runde burde stanses i påvente av en uavhengig kunnskapsbasert gjennomgang av hvilken norsk olje det vil være anledning til å hente ut i lys av klimaavtalen i Paris. Forslaget ble nedstemt med 94 mot 4 stemmer. Også denne gangen ble det dessuten fremsatt et alternativt forslag om ikke å tildele blokker i de områdene som ligger nærmest iskanten. Dette ble nedstemt med 83 mot 15 stemmer.

**Bilag 101:** Representantforslag 49 S. Dokument 8:49 S (2015–2016)

**Bilag 102:** Innst. 274 S (2015–2016)

**Bilag 103:** Debatten på Stortinget den 23. mai 2016, se St. tid. 2015–2016 s. 3214–3222 og voteringen s. 3235–3237

Staten vil vise til at Stortinget på denne måten tre ganger i de senere år, våren 2014, våren 2015 og våren 2016, har fått seg forelagt forslag om å stanse 23. konsesjonsrunde, basert på



# REGJERINGSADVOKATEN

argumenter som i sitt hovedinnhold er identisk med saksøkernes argumentasjon i stevningen. Alle tre gangene har Stortinget med bredt flertall avvist forslagene. Dette illustrerer hvordan søkmålet er et forsøk på rettslig omkamp om en sak som allerede er grundig faglig og demokratisk behandlet, og som har støtte hos et bredt folkevalgt flertall.

## 4 NORSK KLIMAPOLITIKK OG KLIMAREGULERING

### 4.1 Hovedtrekk

En eventuell produksjon som følge av utvinningstillatelsene tildelt i 23. konsesjonsrunde vil være underlagt det strenge forvaltningsregimet som gjelder på norsk sokkel. Hensynet til klassisk miljøvern har alltid stått sentralt i diskusjonene rundt åpning av nye områder og reguleringen av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Det gjelder også klima. Klimagassutslipp fra norsk petroleumsvirksomhet stod på agendaen allerede før grunnlovens miljøparagraf ble vedtatt, blant annet i forbindelse med oppfølgingen av rapporten fra Verdenskommisjonen for utvikling. Statens forening av rollen som henholdsvis energiprodusent og ivaretaker av klima og miljø vil bli nærmere beskrevet i avsnitt 4.3 nedenfor.

Utgangspunktet for det folkerettslige samarbeidet om å løse verdens problemer knyttet til klimaendringer er at hvert land er ansvarlig for utslippene landet genererer. At utslippene skal allokere der de genereres, er i tråd med forurensningsrettens prinsipp om at forurenseren betaler. Norges folkerettslige forpliktelser både under Kyotoprotokollen og Parisavtalen er knyttet opp til et nasjonalt utslippsmål. Statene har anledning til å benytte seg av etablerte mekanismer for kjøp og salg av klimakvoter for å oppfylle sine forpliktelser under avtalene. En kort beskrivelse av Norges folkerettslige forpliktelser blir gitt i avsnitt 4.2 nedenfor.

For å bidra til å oppfylle Norges nasjonale forpliktelser innførte norske myndigheter i 2005 et nasjonalt kvotesystem for private aktører innenfor kvotepliktig sektor. Som følge av at EUs klimakvotedirektiv ble innlemmet i EØS-avtalen i 2007, har norske bedrifter tilgang til det europeiske kvotemarkedet. Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel har vært kvotepliktig i henhold til klimakvoteloven og klimakvoteforskriften siden 2008.

Det prinsipielle grunnlaget for et kvotesystem er at de samlede utslippene er bestemt i kvoteperioden. Det betyr at reduserte utslipp ett sted innenfor systemet motsvares av økte utslipp et annet sted. I et slikt system er derfor den eneste direkte måten å redusere utslippene på, å redusere antall kvoter. Kvotesystemet er nærmere forklart i avsnittene 4.2.3 og 4.4.2.

Klimakvoter er ikke det eneste virkemiddelet myndighetene har tatt i bruk for å redusere klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Andre sentrale tiltak er CO<sub>2</sub>-avgift som ble innført i 1991, forbud mot fakling siden 70-tallet og arbeidet med å knytte produksjonsanlegg på norsk sokkel til kraft fra land, herunder i Barentshavet. Disse virkemidlene vil bli kort beskrevet i avsnitt 4.4.

Norske myndigheter har en uttalt forventning om at Norges rolle som petroleumsprodusent skal forenes med en ambisjon om å være ledende i miljø- og klimapolitikken, jf. Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten* side 7 (fremlagt som bilag 62 over).

## 4.2 Kort om Norges internasjonale klimaforpliktelser

### 4.2.1 FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen

Det overordnede rettslige rammeverket for det internasjonale klimaarbeidet er FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Norge ratifiserte avtalen 11. juni 1993, jf. St.prp.nr. 36 (1992–93). Kyotoprotokollen er en avtale under Klimakonvensjonen, vedtatt i 1997 og ratifisert av Norge i 2002. Avtalen innebærer tallfestede utslippsforpliktelser for Norge. Utslippsreducerende tiltak kan iverksettes både nasjonalt og i andre stater, bl.a. gjennom kvotehandling mellom statene. Dette foregår ved bruk av fleksible markedsmekanismer etablert under protokollen.

Kyotoprotokollen trådte i kraft i 2005 og første forpliktelsesperiode var fra 2008 til 2012. Denne ble gjort opp i 2015, og Norge innfridde både forpliktelsen og målet om å overoppfylle utslippsforpliktelsen med ti prosent. Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode, vedtatt på Klimakonvensjonens partsmøte i Doha i 2012, gjelder for perioden 2013 til 2020. Norge har for denne perioden forpliktet seg til et utslippsnivå som tilsier at utslippene i 2020 skal være redusert med 30 prosent sammenliknet med Norges utslippsnivå i 1990. Målet var del av klimaforliket på Stortinget i 2012, jf. Innst. 390 S (2011–2012), lagt frem som [bilag 41 del 2 til stevningen](#), som igjen bygger på klimaforliket fra 2008. Andre forpliktelsesperiode har ikke trådt i kraft ennå, men Norge følger i tråd med Wien-konvensjonen likevel avtalen.

Bilag 104: St.prp.nr. 36 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*

Bilag 105: Prop. 173 S (2012–2013) *Samtykke til godkjenning av endring av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997*

### 4.2.2 Parisavtalen

Parisavtalen ble vedtatt i desember 2015 etter flere års forhandlinger. Stortinget ga 14. juni 2016 sitt samtykke til at Norge slutter seg til avtalen, på bakgrunn av Prop. 115 S (2015–2016), [bilag 35 til stevningen](#), og Innst. 407 S (2015–2016). Det er meningen at Parisavtalens regulering skal ta over når Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperioden løper ut i 2020. Parisavtalen trådte i kraft 4. november 2016.

Bilag 106: Innst. 407 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*

Saksøkerne gir i avsnitt 6.4.4 i stevningen uttrykk for en forståelse av Parisavtalen som staten har innvendinger mot. I motsetning til hva saksøkerne synes å legge til grunn, inneholder ikke avtalen substansielle forpliktelser for partslandenes utslippsreduksjoner. Den kan derfor ikke anses å sette en rettslig etterprøvbar standard for nasjonal klimapolitikk.

Parisavtalen inneholder imidlertid en rekke rettslig bindende, *prosessuelle* forpliktelser for partene. De statene som har signert og ratifisert Parisavtalen er forpliktet til å fastsette og kommunisere nasjonalt bestemte bidrag («nationally determined contributions»), jf. artikkel 4 nr. 2 første setning. Bidragene skal meldes inn eller oppdateres hvert femte år, såkalte suksessive bidrag. Videre er statene forpliktet til å framskaffe nødvendig informasjon



## REGJERINGSADVOKATEN

vedrørende de nasjonale bidragene, jf. artikkel 4 nr. 8, gjøre opp regnskap med hensyn til de nasjonale bidragene, jf. artikkel 4 nr. 13, og rapportere under en egen mekanisme for gjennomsiktighet, jf. artikkel 13. For øvrig inneholder avtalen kollektive mål og ulike anbefalinger og forventninger som ikke er rettslig bindende for den enkelte stat. Parisavtalen er inntatt i bilag 35 til stevningen.

Norge har meldt inn til FN en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU* og Innst. 211 (2014–2015). Norge arbeider for en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen med EU.

Bilag 107: Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*

Bilag 108: Innst. 211 S (2014–2015)

Dersom en felles løsning ikke fører fram, vil målet om minst 40 prosents utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990 være Norges nasjonalt bestemte bidrag til Parisavtalen. Målet er betinget av tilgang på fleksible mekanismer i Parisavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen, se Norges innmeldte «Intended Nationally Determined Contribution».

Bilag 109: Norway's Intended Nationally Determined Contribution

I forbindelse med samtykket til ratifikasjon av Parisavtalen, vedtok et flertall på Stortinget å be regjeringen «*legge til grunn at Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030, og at klimanøytralitet kan oppnås gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandling og prosjektbasert samarbeid.*» Dette var i tråd med forslaget fremmet av komiteen i Innst. 407 S (2015–2016) side 7 (tilsvaret bilag 106), se sidene 6, 7 og 9, på bakgrunn av Prop. 115 S (2015-2016) (bilag 35 til stevningen).

### 4.2.3 EUs kvotesystem

«EUs kvotesystem» er en betegnelse på markedet for kjøp og salg av klimakvoter mellom næringsdrivende som driver kvotepliktig virksomhet i Europa. Systemet ble etablert ved direktiv 2003/87/EF og rammebetingelsene for markedet er fastlagt gjennom rettsakter. Kvotesystemet omfatter utslipp av klimagasser fra om lag 11 000 virksomheter i EØS-området samt CO<sub>2</sub>-utslipp fra luftfart innad i EØS-området. Ved å innføre et «tak» for antallet kvoter som er i omløp, sikrer systemet at EUs utslippsmål bli nådd. Samtidig blir tiltakene for å kutte utslipp gjennomført der det er mest regningssvarende.

Norge deltar i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Klimakvotedirektivet er gjennomført i norsk rett i form av klimakvoteloven med tilhørende forskrift, se avsnitt 4.4.2 nedenfor. I juli 2015 la Kommisjonen frem forslag til regelverk for fjerde fase av kvotesystemet, som dekker perioden 2021–2030. Forslaget videreutvikler det eksisterende systemet, og legger ikke opp til store endringer.

## REGJERINGSADVOKATEN

### 4.3 Forholdet mellom norsk petroleumpolitikk og klimapolitikk

Forholdet mellom norsk petroleumpolitikk og klimapolitikk er et stort og komplekst tema. Det har i mange år har stått høyt på den politiske dagsordenen og det arbeides løpende på faglig, administrativt og politisk nivå for å nå de målene Stortinget har satt. Som nevnt innledningsvis går det et grunnleggende skille mellom:

- (i) Nasjonale utslipp fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel.
- (ii) Globale utslipp som følge av at olje og gass fra norsk sokkel eksporteres og forbrennes i utlandet.

Det er den første kategorien som er en del av den nasjonale klimapolitikken og som Norge folkerettslig er forpliktet til å håndtere. Den andre kategorien er den enkelte stat der petroleumsproduktene forbrukes ansvarlig for. Dette grunnleggende skillet og dets betydning for nasjonale prioriteringer kan spores tilbake til St.meld. nr. 46 (1988–89), *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport (stevningens bilag 39)*.

Petroleumsvirksomheten på norsk sokkel står for en betydelig del av de samlede norske klimagassutslippene. På bakgrunn av mange utredninger, vurderinger og debatter har norske myndigheter gradvis utviklet et reguleringsregime som begrenser disse utslippene. Stortinget har vært sterkt involvert i denne prosessen. I tillegg til behandlingen av Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten* (fremlagt som bilag 62 over), står klimaforlikene fra 2007 og 2012 sentralt. Se St. meld. nr. 34 kapittel 12 (stevningen bilag 40), Innst. S. nr. 145 (2007-2008) s. 20, Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*, kap. 5.2, og Innst. 390 S (2011-2012) (stevningen bilag 41 del 2).

Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk* er angitt som bilag 41 på side 24 i stevningen. Vi har ikke funnet dokumentet i det vi har mottatt. For ordens skyld fremlegges derfor dokumentet her, sammen med øvrige dokumenter nevnt i forrige avsnitt som ikke er lagt frem ved stevningen.

Bilag 110: Innst. S. nr. 145 (2007-2008) s. 20-21

Bilag 111: Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*

I forbindelse med Stortingets behandling av klimaforliket i 2012, uttalte komiteen følgende om nasjonale utslipp fra petroleumsvirksomheten, se Innst. 390 S (2011–2012) side 15:

*Komiteen viser til at petroleumssektoren er pålagt sterke økonomiske virkemidler gjennom både avgifter og kvoter. Dette betyr at petroleumsvirksomheten betaler en høyere pris for sine klimagassutslipp enn andre næringer. [...]*

*Komiteen peker på at selv om olje- og gassutvinningen på norsk kontinentalsokkel er en vesentlig bidragsyter til våre nasjonale klimagassutslipp, så er utslippene pr. produsert enhet olje og gass fra norsk sokkel betydelig lavere enn de fleste andre petroleumsprovinser i verden. Komiteen peker videre på at norsk gass spiller en viktig rolle i å redusere Europas klimagassutslipp gjennom å erstatte kullfyrte kraftverk som har betydelig høyere klimagassutslipp pr. energienhet. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker på at det viktigste virkemidlet for å redusere klimagassutslippene som den norske*



## REGJERINGSADVOKATEN

*petroleumsvirksomheten medfører, er det europeiske kvotehandelssystemet og CO<sub>2</sub>-avgiften på sokkelen som setter en pris på utslipp av CO<sub>2</sub>. [...]*

Som en følge av dette arbeidet er situasjonen nå at «norsk sokkel har de sterkeste klimavirkemidlene i verden», jf. Innst. 382 S (2014–2015), inntatt som bilag 64 ovenfor, side 12. Myndighetene begrenser utslippene av klimagasser fra sektoren gjennom kvoter, avgifter og direkte reguleringer. Innenfor de rammene myndighetene setter, er det opp til selskapene å lete etter, bygge ut og utvinne de ressursene som er lønnsomme for bedriftene selv og for samfunnet som helhet.

Som nevnt er de viktigste virkemidlene i norsk klimapolitikk CO<sub>2</sub>-avgift og kvoteplikt. Disse sektorovergrepene økonomiske virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoteplikt gir insentiver til at utslippsreduksjoner skjer til lavest mulig kostnad for samfunnet, herunder til utvikling og bruk av ny teknologi. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge er i dag underlagt CO<sub>2</sub>-avgift og/eller kvoteplikt, jf. Meld. St. 13 (2014–2015), s. 18 og 20, lagt frem som bilag 107 over.

Et eksempel på at problemstillingene rundt nasjonale utslipp fra petroleumproduksjon på norsk sokkel blir framlagt for Stortinget også utenom klimaforklikene, er behandlingen av regjeringens statusrapport i 2015 for olje- og gassvirksomheten i forbindelse med proposisjonen om utbygging av Johan Sverdrup-feltet, jf. Prop. 114 S (2014–2015) s. 43–44 og Innst. 382 S (2014–2015) (fremlagt som bilag 63 og 64 over). I innstillingen fra komiteen heter det om dette blant annet (s. 12):

*Komiteen peker på at norsk sokkel har de sterkeste klimavirkemidlene i verden. CO<sub>2</sub>-avgift samt kvotepris gir norsk sokkel en høy pris på CO<sub>2</sub>, slik skapes incentiver til teknologiutvikling og utslippsreduksjoner. Dette har gjort det lønnsomt å utvikle og ta i bruk teknologi som anslagsvis har redusert utslippene med 5 millioner tonn årlig.*

*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at politisk styrt reduksjon i utviklingen av norske reserver vil bli kompensert med økt produksjon i andre petroleumspровins for å dekke etterspørselen, noe som igjen vil føre til høyere utslipp ved produksjon.*

*Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Miljøpartiet De Grønne, peker videre på at målsettingen om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050, gjør det nødvendig å fortsette arbeidet med å redusere utslipp. Forbud mot faking og avgift på klimagassutslipp, sammen med kvoteplikt, skal videreføres. Arbeid med energieffektivisering og bruk av fornybar energi fremfor fossil energi på feltene må fortsette, også med støtte fra virkemiddelapparatet.*

*Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, har ambisjoner på vegne av norsk petroleumsvirksomhet. Det ligger en utfordring til næringen i å gjøre det mulig å nå målsettingene uten å stille våre klimamål i fare. Svaret ligger i ny teknologi. Dersom norsk olje og gass skal levere noe av den energien verden trenger i 2050-årene, så forplikter det på utvikling av lavutslippsteknologi.*

*Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at det er satt i gang flere ulike initiativ i norsk olje- og gassnæring for å redusere klimautslipp og effektivisere energibruken. CO<sub>2</sub>-avgiften og*

## REGJERINGSADVOKATEN

*kvoteplikt skal fortsatt være de viktigste virkemidlene for å realisere klimatiltak i næringen. Samtidig vil dette flertallet påpeke at det er i næringens egen interesse, både ut ifra et kostnads- og konkurranseperspektiv, å lede an i arbeidet med å produsere olje og gass med et lavt karbonavtrykk og lave utslipp.*

### **4.4 Nasjonale tiltak. Sentrale virkemidler for å redusere klimautslippene fra norsk petroleumsvirksomhet**

#### *4.4.1 CO<sub>2</sub>-avgift*

Rammene for avgiften er lagt i lov om avgift på CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen, mens satsen blir fastsatt hvert år i statsbudsjettet. Avgiftens formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO<sub>2</sub>-utslipp. CO<sub>2</sub>-avgiften dekker i dag omlag 60 prosent av norske utslipp av klimagasser. I 2016 varierer avgiften fra knapt 30 kr per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (naturgass som brukes av kvotepliktig industri) til 436 kr per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (naturgass som brukes på sokkelen).

Innføringen av CO<sub>2</sub>-avgift i 1991 har bidratt til en rekke utslippsreducerende tiltak på norsk sokkel: energieffektivisering, fangst og lagring av CO<sub>2</sub> på Sleipner og Snøhvit og teknologi som muliggjorde slokking av fakkelen. Sistnevnte er en løsning der fakkelen automatisk blir tent når det er sikkerhetsmessig nødvendig å brenne gassen, jf. Meld. St. 28 (2010–2011) s. 116 (fremlagt som bilag 62 over).

Det er anslått at dagens klimavirkemidler og tidlig innføring av CO<sub>2</sub>-avgiften vil redusere de norske klimagassutslippene med 17–20 millioner tonn i 2020, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene, jf. Meld. St. 13 (2014-2015) (fremlagt som bilag 107 over).

#### *4.4.2 Kvoteplikt*

Et klimakvotemarked går i enkelthet ut på at det settes en grense for hvor mye det samlede utslippet av klimagasser innenfor kvotesystemet skal være i en viss periode. Denne grensen kalles gjerne «kvotetaket» og bestemmer klimaeffekten i kvotesystemet. Myndighetene fordeler utslippskvoter tilsvarende kvotetaket. Utslippskvotene deles ut vederlagsfritt eller de selges. Salg av kvotene har den fordel at systemet ikke får næringsvridende effekter og at det gir inntekter til staten. Prisen på en utslippskvote blir avgjort i markedet og vil blant annet avhenge av kvotetaket, den økonomiske aktiviteten, og hvor billig de kvotepliktige bedriftene klarer å redusere utslippene.

En bedrift som kan redusere utslipp billigere enn den gjeldende kvoteprisen vil velge å gjennomføre utslippsreduksjoner. Bedrifter som besitter flere kvoter enn de har utslipp, kan selge disse til en annen bedrift som ikke kan redusere utslippene like billig. I et velfungerende kvotesystem vil derfor utslippsreduksjoner i én virksomhet føre til at utslippene øker tilsvarende andre steder innenfor kvotesystemet. Følgelig vil ekstra tiltak innen kvotepliktige virksomheter i Norge kunne redusere norske utslipp, men det vil øke utslippene fra kvotepliktige virksomheter i Europa tilsvarende så lenge kvotetaket ikke reduseres. Hvis flere land skulle innføre ekstratiltak overfor virksomheter i kvotepliktig sektor, vil det bidra til å redusere kvoteprisen ytterligere og dermed redusere insentivene til teknologiutvikling finansiert av næringslivet selv. Samtidig kan utvikling av ny teknologi i Norge bidra til å redusere utslippene utenfor systemet og bidra til



raskere omstilling til bruk av mer klimavennlige teknologier, jf. Meld. St. 21 (2011–2012), side 98 (fremlagt som bilag 111 over).

### 4.4.3 *Forbud mot fakling*

Brenning av overskuddsgass (fakling) har vært forbudt på norsk sokkel siden 70-tallet. Fakling – som er en stor kilde til utslipp mange steder i verden – er kun tillatt av sikkerhetsmessige grunner. Av ressursforvaltningsmessige grunner har man fra oppstarten av petroleumsvirksomheten i Norge satt krav om en løsning for assosiert gass (salg til et marked, salg til andre felt eller reinjeksjon i reservoaret) for alle felt. Utstrakt brenning av gass over fakkel – en praksis med store tilhørende utslipp som en ser i mange andre petroleumspoduserende land – har derfor aldri vært en aktuell løsning på norsk sokkel. Brenning av gass i fakkel eller kaldventilering, utover det som er nødvendig for å sikre normal drift, er etter petroleumsløven ikke tillatt uten godkjenning fra olje- og energidepartementet.

### 4.4.4 *Kraft fra land*

Kraft fra land vurderes for alle nye utbygginger og større ombygginger på kontinentalsokkelen. Dette har bidratt til at flere felt har besluttet å dekke energibehovet sitt med kraft fra land. Slike større uttak vil imidlertid kunne ha negative effekter på kraftsystemet på land, og vil måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle. En løsning med kraft fra land forutsetter at det er sikret utbygging av tilstrekkelig ny kraft eller at det fremføres tilstrekkelig nytt nett slik at det ikke oppstår regionale ubalanser på utbyggingstidspunktet. Samtidig må naturmangfoldet og hensynet til kostnadene ved tiltaket vurderes.

### 4.4.5 *Andre tiltak*

Utnyttelse av stordriftsfordeler som også legger til rette for energieffektiv drift, har alltid vært et viktig hensyn for aktiviteten på sokkelen. Nye utbygginger skal basere seg på best tilgjengelig teknologi, jf. forurensningsforskriften § 36-10. I tillegg stimuleres kunnskap og kompetanse i petroleumssektoren aktivt for å utvikle teknologi og finne løsninger som begrenser utslipp av klimagasser. Det finnes mange eksempler på at nye teknikker og metoder som gir lave utslipp er utviklet og tatt i bruk på norsk sokkel gjennom de siste tiårene. Teknologitvviklingen på norsk sokkel bidrar også til at slike løsninger får økte muligheter til å vinne fram i andre olje- og gassproduserende land.

## 5 GRUNNLOVEN § 112

### 5.1 Innledning

Saksøkers påstand om at vedtaket om tildeling av 23. runde er ugyldig er i all hovedsak basert direkte på grunnloven, nærmere bestemt § 112. Det anføres prinsipielt at vedtaket er ugyldig fordi det strider mot en materiell skranke som det hevdes at grl. § 112 oppstiller, og subsidiært at det er ugyldig fordi det lider av saksbehandlingsfeil ved at de strenge krav til utredning som anføres å følge av grl. § 112 ikke er overholdt.

Etter statens syn hviler søksmålet på en uriktig utlegning av § 112. Generelt er tolkningen utpreget frirettslig, og den søker å gi bestemmelsen en mye videre rekkevidde enn det som kan

## REGJERINGSADVOKATEN

forankres i rettskildene. Mer konkret vil staten blant annet anføre at det ikke kan utledes noen absolutt materiell skranke av bestemmelsen, og at de krav til saksbehandling som kan sies å følge av § 112 på det relevante området er ivare tatt gjennom gjeldende regler og praksis for konsekvensutredning, høring m.m., som er fulgt til punkt og prikke i saken. Staten vil videre vise til at det som følger av § 112 tredje ledd er en plikt for myndighetene til å treffe «tiltak», og at det er truffet en rekke slike tiltak som direkte eller indirekte er relevante for saken.

Dersom staten har rett i sin tolkning av § 112, blir subsumsjonen ganske annerledes i innhold og karakter enn den som det er lagt opp til i stevningens avsnitt 9. Slik sett er dette en sak der tolkningen av den sentrale bestemmelsen ikke bare avgjør utfallet av saken, men også hva som er det rettslig relevante vurderingstemaet og det relevante faktum.

Grunnlovens § 112 er en relativt ny bestemmelse. Den ble innført i 1992 som § 110b. I forbindelse med grunnlovsreformen i 2014 ble den videreført som § 112, med en noe endret ordlyd i tredje ledd. Rettskildebildet knyttet til bestemmelsen er oversiktlig og relativt begrenset. Forarbeidene fra 1992 og 2014 er kortfattede. Bestemmelsen har i begrenset utstrekning vært påberopt i praksis, og aldri i et lignende tilfelle som dette. Det er skrevet noe om bestemmelsen i teorien, men særlig i nyere tid har dette i betydelig grad preg av de lege ferenda-vurderinger.

Den kortfattede og generelle ordlyden i § 112, kombinert med det begrensede rettskildebildet, gjør at det fortsatt er betydelig uklarhet og uenighet om hvordan den korrekt skal tolkes. Det gjelder ikke bare de nærmere detaljene, men også det grunnleggende spørsmålet om § 112 i det hele tatt har en klar rettslig kjerne, og hvor den i så fall befinner seg på skalaen mellom rettslig forpliktende regel og politisk programerklæring.

Statens syn er at § 112 klart nok er rettslig forpliktende for myndighetene, og ikke bare er en politisk programerklæring. Dette har vært klart helt fra 1992, og ble understreket ved justeringen av tredje ledd i 2014. Spørsmålet er imidlertid hva det nærmere rettslige innholdet er – herunder hvilke plikter som kan utledes for myndighetene, og i hvilken grad dette gi private rettigheter som kan påberopes for domstolene, og som domstolene eventuelt kan bruke som grunnlag for etterprøving av vedtak truffet av forvaltningen eller lover gitt av Stortinget.

Statens grunnleggende perspektiv på tolkningen av § 112 er at den ikke bør strekkes lenger enn det er klart rettskildemessig grunnlag for. Bestemmelsen er annerledes utformet enn de tradisjonelle rettighetsbestemmelsene, og dette er et bevisst valg. Grunnlovsgiver har ment å oppstille overordnede mål for miljøpolitikken, og fastslå at myndighetene plikter å treffe tiltak for å ivareta disse. Men grunnlovsgiver har klart nok ikke ment å rettsliggjøre de mange kompliserte spørsmål som typisk oppstår i miljö saker, eller de avveininger og prioriteringer som myndighetene må gjøre mellom miljøhensyn og andre legitime samfunnshensyn og interesser.

Den nærmere tolkingen av § 112 reiser en rekke rettslige spørsmål, som vil bli belyst under rettsaken, så langt det er nødvendig for å ta stilling til søksmålet. Det følgende er noen korte foreløpige momenter, med forbehold om at dette vil bli utviklet nærmere under prosessen.

Innledningsvis skal også bemerkes at § 112 kan tenkes påberopt i flere ulike sammenhenger – som tolkningsmoment ved anvendelse av annen lovgivning, som grunnlag for å stanse planlagte tiltak, som grunnlag for å prøve gyldigheten av forvaltningens vedtak, eller som grunnlag for domstolskontroll med Stortingets lovgivning. Det relevante vurderingstemaet vil i noen grad avhenge av konteksten. I denne saken er § 112 påberopt i en sak om gyldigheten av et vedtak truffet av forvaltningen, ved kongelig resolusjon. Samtidig gjelder den en sak som konkret har



## REGJERINGSADVOKATEN

vært vurdert – og votert over – av Stortinget ved flere anledninger. Slik sett er dette en sak om domstolskontroll både med den utøvende og den lovgivende makt, og det får betydning for vurderingstemaet etter § 112.

### 5.2 Statens syn på tolkingen av § 112

Ordlyden i § 112 er som følger:

*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 etter slekten.*

*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.*

Som det fremgår har paragrafen tre ledd. Første ledd er svært åpen og generelt utformet, og angir den «rett» som enhver har til miljø og natur. Videre slås det fast at naturens ressurser skal disponeres på en måte som ivaretar denne retten. De to neste leddene er ment å bidra til å realisere første ledd. Annet ledd er mer konkret, og gir borgerne en rett til kunnskap, som er fulgt opp gjennom lovregler om blant annet miljøkonsekvensutredninger og miljøinformasjon. Tredje ledd pålegger (etter endringen i 2014) myndighetene en plikt til å «iverksette tiltak» for å gjennomføre grunnsetningene i første og annet ledd.

Bestemmelsen ble innført i grunnloven i 1992 som ny § 110 b, etter et forslag fra Einar Førde og Liv Aasen (Dokument nr. 12:15 (1987–1988) s. 34–35). I forslaget er det angitt hva slags rettslig innhold man mente at paragrafen skulle ha:

*Grunnlovesføresegna vil ha rettsleg verknad på fleire måtar. Grunnlova går framfor anna lovgivning dersom det er motstrid. Ho vil også ha stor vekt ved tolkning av ordinær lovgivning. Ei føresegn om miljøvern blir dessutan retningsgivande for forvaltningspraksis.*

*Alle di tre alternative våre inneber ei plikt for styresmaktene til å gi nærare føresegner som er nødvendige for å gjennomføre prinsippa i grunnlovsføresegna. Det nærare innhaldet i og rekkevidda av dei prinsippa som vi foreslår grunnlovsfesta, skal presiserast gjennom reglar fastsette av styresmaktene. [...]*

*I dei tilfella der miljøvernomsyn ikkje er innarbeidde i lovgivninga, bør ein likevel opne for at privatpersonar eller organisasjonar som har rettsleg interesse etter vanlege prosessreglar, får prøvd rettane sine ved domstolane med heimel direkte i Grunnlova.*

I innstillingen fra utenriks- og konstitusjonskomiteen, Innst. S. nr. 163 (1991–92), gjentas dette på s. 6:

*Komiteen viser til at grunnsetningene i grunnlovsforslagets første og annet ledd vil ha rettslig betydning på flere måter. Det vil være en grunnlovsfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet på dette området, og det vil også være et viktig moment ved tolkingen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for. Grunnsetningene vil også legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn.*

## REGJERINGSADVOKATEN

*Grunnsetningene vil også være de som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til.*

*Grunnlovsforslagets tredje ledd innebærer at myndighetene vedtar nærmere bestemmelser til å gjennomføre grunnsetningene i første og annet ledd. Komiteen viser til at dette innebærer at de nærmere materielle krav til miljøtiltak vil bli fastlagt gjennom Stortingets lovgivning og annen regelfastsetting. [...]*

*Komiteen vil peke på at det i grunnlovsforslagets tredje ledd ligger en plikt for de lovgivende myndigheter til å sørge for at miljøhensyn innarbeides i lovgivningen på alle aktuelle samfunnsområder.*

*Komiteen vil understreke at der Stortinget gir slike regler vil det være disse som skal legges til grunn ved eventuelle saker for domstolene.*

I forbindelse med den omfattende grunnlovsrevisjonen i 2014 ble bestemmelsen videreført som ny § 112, og tredje ledd ble endret. Forarbeidene til endringen er relativt kortfattede, og utgjør bare en liten del av den langt bredere grunnlovsreformen, som i hovedsak dreide seg om helt andre spørsmål. Noen egen utredning og bredere vurdering av «miljøparagrafen» var det ikke tale om. De uttalelser som finnes i forarbeidene er ikke helt entydige. Men slik staten forstår dem, var hovedformålet med justeringen av tredje ledd å synliggjøre den rettslige kjernen i paragrafen, og slik sett gjøre den mer operativ. Hensikten var *ikke* å endre regelens karakter eller forandre det materielle innholdet i første og annet ledd. Dette fremgår av den begrunnelsen som ble gitt av de stortingsrepresentantene som fremsatte endringsforslaget, som «Grunnlovsforslag 31» i Dok. 12:31 (2011–2012) s. 199:

*Utvalget finner det lite tvilsomt at denne bestemmelsen fra Stortingets side var ment å være en rettslig forpliktende bestemmelse og ikke bare en programerklæring.*

*Etter utvalgets syn har § 110 b første ledd fått en tilfredsstillende utforming og denne bestemmelsen bør derfor videreføres. Utvalget foreslår at bestemmelsen flyttes til § 112 og at ny § 112 får et nytt tredje ledd for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet.*

*Om den nærmere begrunnelsen vises det til Dokument 16 (2011-2012) s. 242 flg.*

På denne bakgrunn vil staten anføre at § 112 fortsatt har en annen karakter enn de mer tradisjonelle rettighetsbestemmelsene i grunnloven. Den er klart nok «rettslig forpliktende», men det betyr ikke at den gir private en rettighet til en bestemt miljøtilstand, eller vern mot tiltak og vedtak som de ansvarlige myndigheter etter en forsvarlig prosess har kommet til. Det rettslige kravet er (i) at Stortinget skal legge vekt på de hensyn paragrafen ivaretar som en «grunnlovsfestet retningslinje» ved sin lovgivende virksomhet, og (ii) at forvaltningen skal legge vekt på dette som «en retningslinje» ved utøvelsen av fritt skjønn. Videre har paragrafen betydning (iii) som tolkningsfaktor. Alt dette kan prøves for domstolene. Men hvis først lovgiver eller forvaltningen har trukket inn og lagt vekt på miljøhensyn, så er ikke meningen at domstolene skal gå inn og overprøve de materielle vurderinger som er gjort, eller de avveininger og prioriteringer som er foretatt mellom miljøhensyn og andre samfunns hensyn.

Der lovgiver har gitt regler på et bestemt område, og i den forbindelse som en retningslinje trukket inn de hensyn som § 112 ivaretar, er det etter statens syn nokså klart at slike regler i lov eller forskrift i prinsippet må anses om uttømmende, og ikke kan tilsidesettes eller suppleres med frirettslige utlegninger fra ordlyden i § 112, annet enn som tolkningsmoment.



Bare dersom lovgiver ikke har tatt stilling til et miljøspørsmål, kan det etter forarbeidene være rom for å påberope § 112 direkte for domstolene, som egen hjemmel for å avgjøre de rettsspørsmål som måtte oppstå. I slike saker vil det avgjørende etter presiseringen i 2014 etter statens syn være om myndighetene har etterlevd plikten til å treffe «tiltak» for å gjennomføre de grunnsetningene som er angitt i første og annet ledd. Dersom de først har truffet slike tiltak, kan domstolene etter statens syn ikke sette vedtak eller myndighetshandlinger til side med den begrunnelse at tiltakene for eksempel ikke går langt nok, eller at man er materielt uenig i den avveining som er gjort mellom miljøtiltak og hensynet til andre samfunnsinteresser.

I denne forbindelse vil staten også påpeke at § 112 i første ledd annen setning viser til at «*Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten*». Bestemmelsen forbyr ikke at naturens ressurser utnyttes, men forutsetter tvert imot at det skal skje, så lenge det skjer på en måte som tar hensyn til miljøet. Dette omfatter selvsagt også olje- og gassressursene, som for lengst var blitt Norges økonomisk viktigste naturressurs på det tidspunkt da § 110b første gang ble vedtatt. Dersom man hadde trodd at paragrafen kunne bli påberopt som grunnlag for å stanse vedtak om åpning av nye felt eller tildeling av tillatelser, er det lite sannsynlig at den ville fått flertall på Stortinget, langt mindre grunnlovsflertall.

I det følgende vil staten nærmere begrunne hvordan det regelverk og de tiltak som ligger til grunn for tildelingen av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde oppfyller myndighetenes plikt etter § 112 tredje ledd. Det vil først og fremst bli gjort med henvisning til det regelverk som Stortinget og regjeringen har vedtatt for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, samt de mange tiltak, utredninger og vurderinger som i henhold til dette er gjennomført, både med hensyn til petroleumsvirksomheten generelt, Barentshavet spesielt, og 23. runde konkret.

Før vi går nærmere inn på dette, må det imidlertid understrekes at det å se petroleumssektoren isolert på denne måten er et snevrere vurderingstema enn det § 112 legger opp til. Selv om henvisningen til «miljø» og «natur» i § 112 i prinsippet klart nok kan omfatte klimaspørsmål, er klimautfordringene etter sin karakter annerledes og langt mer sammensatt enn mer tradisjonelle miljøproblemer – og de er både grenseoverskridende og sektoroverskridende. Videre er det et bærende prinsipp i klimapolitikken at tiltak som i seg selv er negativt for klimaet (fører til økte utslipp) kan kompenseres med tiltak som er positive (fører til mindre utslipp) på andre samfunnsområder eller i andre geografiske områder, nasjonalt eller internasjonalt. Og de «klimaforlik» som Stortinget har vedtatt i de senere år har tydelig karakter av å være brede politiske kompromisser, der ulike spørsmål fra ulike områder sees i sammenheng, herunder også petroleumspolitikken. Slik sett kan ikke dette området sees isolert fra andre politikkområder. Dette må dermed også gjelde for plikten til å treffe «tiltak» etter § 112, som med andre ord godt kan være oppfylt selv om de klimatiltak som treffes er på helt andre områder enn petroleumssektoren. Etter statens syn illustrerer dette hvordan § 112 på klimaområdet er særlig dårlig egnet som rettslig grunnlag for å etterprøve gyldigheten av konkrete vedtak.

### **5.3 Regelverket og tiltak som kreves for petroleumsvirksomhet tilfredstiller kravene etter grl. § 112**

Som nevnt innledningsvis faller saksøkers anførsler om påståtte miljøkonsekvenser etter statens syn i tre hovedkategorier:

## REGJERINGSADVOKATEN

- (i) Tradisjonelle miljøkonsekvenser av leting og utbygging og drift av eventuelle felt som måtte bli utbygget og produsert i de utvinningstillatelsene som er omfattet av 23. runde, herunder spørsmål om utslipp, iskanten, særlig sårbare områder m.m.
- (ii) Norske (nasjonale) utslipp til luft av CO<sup>2</sup> og andre gasser som kan påvirke klimaet som følge av fremtidig utbygging og drift av eventuelle felt som måtte bli utbygget og produsert i de utvinningstillatelsene som er omfattet av 23. runde.
- (iii) Globale utslipp som følge av at olje og gass som måtte bli produsert på felt i de utvinningstillatelser som er omfattet av 23. runde en gang i fremtiden vil bli eksportert og forbrent i andre land.

Staten vil generelt anføre at i alle disse tre kategoriene er det gitt lovgivning og truffet tiltak for å ivareta hensynet til miljøet som klart oppfyller de plikter som kan utledes av § 112. Og det er dette som er det rettslig korrekte vurderingstemaet i saken – ikke de anførslene om materielle og prosessuelle krav som saksøkerne søker å utlede av § 112.

Til de to første kategoriene, vil staten vise til at forholdet til § 112 i første rekke er ivaretatt gjennom det regelverk som gjelder for petroleumsvirksomheten og de konsekvensutredninger og høringer som i medhold av dette regelverket skal foretas, som beskrevet ovenfor i avsnitt 3, og som fullt ut er fulgt i de prosessene som har ledet opp til 23. konsesjonsrunde.

Ved vurderingen av hvilke miljøtiltak Stortinget har ansett nødvendige i petroleumpolitikken, er regelen om plikt til konsekvensutredninger i petroleumsloven § 3-1 sentral. I henhold til denne bestemmelsen skal det før åpning av nye områder foretas «en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området», som skal omfatte «en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger». I merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 43 (1995–96) vurderte departementet forholdet til Grl. § 110 b, og uttalte om dette:

*I 1992 fikk Grunnloven en ny bestemmelse i § 110 b. Bestemmelsen fastslår at det skal foretas utredninger av de miljømessige konsekvensene av tiltak som kan ha innvirkning på miljøet. Utredningen skal bl.a. sørge for informasjon til og danne grunnlag for medvirkning fra borgerne i beslutningsprosessen. Departementet finner at § 3-1 tilfredsstillende de kravene Grunnloven § 110 b oppstiller.*

Dette ble senere lagt til grunn ved vedtagelsen av loven på Stortinget, og viser hvordan den daværende § 110 b ble anvendt som en retningslinje av lovgiver. Dette betyr for det første at § 3-1 må sees som lovgivers nærmere regulering av den plikten som følger av § 112, som operasjonaliserer denne i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumsutvinning. For det andre må § 3-1 også anses som en uttømmende regulering av de krav § 112 setter, slik at det som hovedregel ikke er grunnlag for å supplere § 3-1 med ytterligere krav på grunnlag direkte av § 112. Dersom myndighetene har oppfylt de plikter som følger av petroleumsloven § 3-1, er det med andre ord en sterk rettslig presumsjon for at de har oppfylt sin plikt i henhold til grl. § 112.

De plikter som følger av petroleumsloven § 3-1 er etter statens syn klart nok oppfylt hva gjelder de havområdene som blokkene i 23. runde ligger i. Barentshavet Sør ble åpnet i 1989, før vedtagelsen av petroleumsloven, men som vist i avsnitt 3.4 ovenfor, ble det den gang foretatt omfattende miljøkonsekvensutredninger, som senere er supplert med andre utredninger, dels i forbindelse med tildeling av tillatelser, dels i forbindelse med utbygging av nye felt, og dels i andre sammenhenger, herunder utarbeidelsen av forvaltningsplaner m.m. Og før åpningen av



## REGJERINGSADVOKATEN

Barentshavet Sørøst i 2013 ble det foretatt en lang rekke konsekvensutredninger i henhold til § 3-1, som ble sendt på høring og grundig vurdert, som beskrevet i avsnitt 3.5.

Ved siden av konsekvensutredningene og høringene i forbindelse med åpningen av Barentshavet Sør og Barentshavet Sørøst vil staten vise til de konkrete vurderinger som ble gjort i forbindelse med 23. konsesjonsrunde, som beskrevet ovenfor i kapittel 3.7, og ikke minst til de politiske vurderingene og avveiningene av miljø- og klimahensyn ved 23. runde som Stortinget foretok ved flere anledninger i perioden 2014-2016, som beskrevet i avsnitt 3.8.

Videre vil staten vise til at dersom det skulle bli gjort drivverdige funn på noen av de blokkene som er omfattet av 23. runde, vil dette lede til en ny prosess etter petroleumsloven kapittel 4., med ytterligere konsekvensutredninger og høringer, før samtykke til utvinning og utbygging eventuelt gis. Dersom resultatet av utredningene tilsier det, vil det bli truffet tiltak som avhjelper eventuelle uheldige konsekvenser av utvinningsaktiviteten. Eksempler på slike tiltak kan være krav til plassering av produksjonsinnretninger for å beskytte miljøverdier, krav om endret trasevalg for rørledninger av samme grunn, eller kraft fra land til feltet i produksjonsfasen.

Hva gjelder nasjonale klimautslipp som følge av aktivitet på de blokkene som er omfattet av 23. konsesjonsrunde – kategori (ii) – vil staten videre vise til at det i forbindelse med åpningen av Barentshavet Sørøst i 2013 ble gjort en særlig utredning av hvilke regulære utslipp til luft som petroleumsaktivitet i dette området generelt ville føre til. Videre vil staten vise til at eventuelle fremtidige nasjonale utslipp fra de aktuelle blokkene vil være omfattet av det nasjonale regimet for å begrense utslipp fra sokkelen, som beskrevet ovenfor i avsnitt 4.3 og 4.4, og der det gjennom årene er truffet en lang rekke tiltak, som klart tilfredsstillende de krav § 112 setter.

Hva gjelder kategori (III) – globale virkninger som følge av at olje og gass som måtte bli produsert på felt i de utvinningstillatelser som er omfattet av 23. runde en gang i fremtiden vil bli eksportert og forbrent i andre land – vil staten som tidligere nevnt vise til at dette etter det internasjonale klimaregimet ikke er utslipp som Norge som stat svarer for. Det er grunnen til at dette ikke er noe som utredes og vurderes som ledd i petroleumpolitikken, hverken ved åpning av nye områder eller utlysning av nye konsesjonsrunder.

Etter statens syn kan ikke grl. § 112 tolkes slik at den oppstiller noe krav om «tiltak» for å kompensere for klimaeffekten av olje og gass som eksporteres fra Norge og brennes andre steder i verden. For det første reiser det spørsmål om paragrafens geografiske virkeområde. For det andre reiser det kompliserte spørsmål om hva den netto klimavirkningene av den norske eksporten egentlig er. For det tredje og viktigst er hele det internasjonale og folkerettslige klimasamarbeidet basert på prinsippet om at ansvaret for utslipp ligger hos den staten der forbruket skjer. Dersom § 112 tolkes i lys av Parisavtalen og andre folkerettslige avtaler, taler dette derfor imot at den oppstiller noe plikt for norske myndigheter til å treffe tiltak for å kompensere for effekten av eksport av olje og gass til andre land. Sagt med andre ord er det ikke naturlig å tolke § 112 slik at den forplikter norske myndigheter til å løse konsekvensen av andre lands utslipp av klimagasser.

Når dette er sagt, vil staten samtidig vise til at norske myndigheter faktisk treffer en rekke tiltak for å bidra til det internasjonale klimasamarbeidet og reduksjon av globale utslipp. Internasjonalt er Norge en pådriver i klimapolitikken, både gjennom internasjonalt samarbeid og internasjonale og nasjonale tiltak. Norge støtter også aktivt EUs klimapolitikk, og har knyttet seg til denne gjennom EØS-avtalen. I den grad man skulle mene at § 112 pålegger norske myndigheter en plikt til å treffe tiltak for å motvirke klimautfordringene globalt, så vil statens anførelse at dette rettslig

## REGJERINGSADVOKATEN

sett klart nok er oppfylt. Hvorvidt tiltakene er tilstrekkelige, er et faglig og politisk spørsmål, som domstolene verken rettslig eller reelt står i posisjon til å overprøve.

På dette grunnlag vil staten anføre at hensynet til § 112 er fullt ut ivaretatt i de prosessene som ledet frem til vedtaket om 23. konsesjonsrunde.

### 5.4 Øvrige kommentarer til saksøkernes rettslige anførsler

Så langt er gyldigheten av vedtaket om 23. konsesjonsrunde vurdert opp mot det som etter statens syn er det rettslig korrekte vurderingstemaet etter § 112. Dersom dette legges til grunn, er det ikke grunnlag for å gå inn på de fleste av de anførslene som saksøkerne har fremsatt. Disse skal derfor bare kort (og subsidiært) kommenteres i det følgende.

I stevningen anføres det i avsnitt 9.2 at § 112 må tolkes slik at den inneholder en materiell grense som for visse typer miljøskadelige tiltak er absolutt, mens den for andre mindre omfattende miljøskadelige tiltak er relativ, slik at forholdsmessige inngrep etter enn nærmere vurdering kan tillates, i hvert fall dersom de er begrunnet i legitime hensyn.

Som vist ovenfor mener staten prinsipalt at det ikke er rettskildemessig grunnlag verken i ordlyd, forarbeider eller andre kilder for å hevde at § 112 inneholder en slik absolutt materiell grense som kan påberopes for domstolene som grunnlag for å hevde at konkrete vedtak er ugyldige. Subsidiært vil staten anføre at vedtaket om 23. konsesjonsrunde under enhver omstendighet er langt unna en slik absolutt materiell ugyldighetsgrense.

Saksøkernes frirettslige tilnærming til § 112 blir særlig tydelig nederst på s. 39 i stevningen, og senere på s. 43, der det blant annet anføres at «økonomiske formål (i vid forstand)» ikke er legitime ved en vurdering etter § 112, og at det må anlegges en forholdsmessighetsvurdering, av om «fordelene ved vedtaket er tilstrekkelig store til å veie opp for de miljømessige ulempene ved vedtaket». Det saksøker her gjør er for så vidt logisk – for dersom man først innfortolker en absolutt materiell skranke i § 112, så må det nødvendigvis også innfortolkes en unntaksregel, for når tiltak likevel kan tillates. Og da kan en unntakslære etter løselig inspirasjon av EMK eller EU/EØS-retten, med lære om «legitime hensyn» og «forholdsmessighet», tilsynelatende virke naturlig. Men realiteten er for det første at det ikke er rettskildemessig dekning for en slik tolkning. Grunnlovens § 112 er retts teknisk ikke konstruert som en forbud/unntak-regel, og det er utfra ordlyd og oppbygging heller ikke naturlig å tolke den slik. For det andre er læren om forholdsmessighet og legitime hensyn som saksøkerne synes å legge til grunn utviklet i en annen rettslig kontekst (EMK eller EU/EØS) og passer ikke på det vurderingstemaet § 112 legger opp til.

Etter statens syn er frirettslige unntakslæren som saksøkerne er nødt til å konstruere etter at man har innfortolket en absolutt rettslig skranke i § 112 i seg selv et argument for hvorfor dette ikke kan være en riktig forståelse av paragrafen.

På s. 40 i stevningen bruker saksøkerne «føre-var-prinsippet» til å utlede «en mer generell regel om omvendt bevisbyrde», som går ut på at dersom det etter en «samlet vurdering av bevismaterialet er en rimelig mulighet for at Lisensvedtaket får en gitt negativ miljøkonsekvens», så pålegger det staten en bevisbyrde for å sannsynliggjøre det motsatte. Igjen er dette en rent frirettslig konstruksjon, uten noen rettskildemessig forankring i § 112. I forhold til § 112 må hovedpoenget være det motsatte – at dersom myndighetene har truffet «tiltak» etter tredje ledd i den hensikt å ivareta miljøformål, så må det være en sterk presumsjon for at plikten etter paragrafen er oppfylt.



## REGJERINGSADVOKATEN

På s. 41 tolker saksøkerne inn et prinsipp om ikke-diskriminering i § 112, som argument for at eventuelle miljøvirkninger i andre land må ha like stor betydning som virkninger i Norge. Til dette vil staten bemerke at den geografiske rekkevidden av § 112 ikke er avklart verken i ordlyden eller andre kilder, og at dette reiser uavklarte spørsmål om hvor langt den eventuelt kan gis anvendelse på miljøkonsekvenser som ikke inntreffer på norsk territorium, som staten om nødvendig vil forbeholde seg retten til å komme tilbake til. Men å knytte dette til et ulovfestet ikke-diskrimineringsprinsipp (med henvisning til forurensningsloven § 2 nr 6) er igjen et eksempel på saksøkerne kreative og frirettslige tilnærming.

I avsnitt 9.3 i stevningen anfører saksøkerne subsidiært at tildelingen av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil. Det anføres at det i medhold av grl. § 112 må gjelde et strengt utredningskrav for vedtak som kan ha alvorlige miljøkonsekvenser. For staten er poenget at de utredninger som skal foretas i medhold av petroleumsloven kap. 3 og 4, og de utredninger som faktisk blir foretatt jevnlig i forbindelse med forvaltningsplaner, klimaforhandlinger på Stortinget osv. tilfredsstillende etter grl. § 112. Slik staten ser det er dermed ikke spørsmålet i denne sammenheng om de krav som følger av grl. § 112 er fulgt, men om de saksbehandlingskrav som følger av petroleumsloven er det, slik disse må tolkes i lys av § 112. Statens syn er at det er tilfellet. Det vises her til redegjørelsen for prosessen som ledet frem til tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde i avsnitt 3 over.

### 6 ANNET

Staten er enig i at saksøkerne har søksmålskompetanse og rettslig interesse i søksmålet.

Saken er ikke egnet for rettsmekling.

Sakens omfang er tilsynelatende stort ut fra dokumentmengden i stevning og tilsvarende. Staten mener likevel at mengden rettslig relevant faktum og juss ikke er så stort som man kan få inntrykk av. Staten mener derfor at det er tilstrekkelig dersom det settes av 3–4 dager til hovedforhandling i saken, som da må fordeles tilnærmet likt mellom partene.

Staten vil komme tilbake til eventuell vitneførsel i saken.

Fra statens side er saken klar til å berammes.

### 7 PÅSTAND

Staten v/Olje- og energidepartementet legger ned slik **påstand**:

1. Staten v/Olje- og energidepartementet frifinnes.
2. Staten v/Olje- og energidepartementet tilkjennes sakskostnadene.

\*\*\*\*\*

Ett eksemplar av tilsvaret sendes retten. To eksemplarer sendes hhv. advokat Hambro og advokat Feinberg.

**REGJERINGSADVOKATEN**

Oslo, 14. desember 2016

**REGJERINGSADVOKATEN**



Fredrik Sejersted  
Regjeringsadvokat