

REGJERINGSADVOKATEN

Oslo, 15.10.2019
2016-0727 FSE/ASE

SLUTTINNLEGG

TIL

BORGARTING LAGMANNSRETT

Sak nr: 18-060499ASD-BORG/03

Ankende parter: Föreningen Greenpeace Norden
Postboks 33 Torshov, 0412 OSLO

Natur og Ungdom
Torggata 34, 0183 OSLO

Partshjelpere: Besteforeldrenes klimaaksjon
c/o Lund & Co
Akersgata 30, 0158 OSLO

Naturvernforbundet
Mariboegate 8, 0184 OSLO

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

Advokat Emanuel Feinberg
Advokatfirmaet Glittertind AS
Postboks 1383 Vika, 0114 Oslo

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

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
Postboks 8012 Dep
0030 OSLO

Rettslige medhjelpere: Advokat Anders Wilhelmsen, Regjeringsadvokaten
Advokat Ane Sydnes Egeland, Regjeringsadvokaten

1 PÅSTAND

1. Anken forkastes.
2. Staten v/Olje- og energidepartementet tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

2 PÅSTANDSGRUNNLAG OG RETTSREGLER

2.1 Hovedtrekk

Saken gjelder gyldigheten av et vedtak truffet av Kongen i statsråd den 10. juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde i henhold til petroleumsloven § 3-3.

Oslo tingrett slo i dom 4. januar 2018 fast at vedtaket er gyldig. Etter statens syn er tingrettens konklusjon korrekt. I hovedsak kan staten også slutte seg til tingrettens begrunnelse, med noen nyanseringer, blant annet hva gjelder den nærmere tolkingen av Grunnloven § 112.

De ankende parter har anført to hovedgrunnlag for ugyldighet. For det første anføres det at de miljømessige konsekvensene av vedtaket samlet sett er så skadelige at de strider mot en materiell grense i Grunnloven § 112 første ledd. For det andre anføres det at vedtaksprosessen lider av saksbehandlingsfeil.

Statens syn er at vedtaket om 23. konsesjonsrunde er gyldig. Vedtaket ble truffet i 2016 etter grundige faglige, administrative og politiske prosesser, som fullt ut var i tråd med norsk lov. Det er klart innenfor de rammer Grunnloven setter, og det gjelder enten § 112 tolkes etter vanlig rettskildelære, slik staten vil anføre, eller etter en radikalt utvidende tolking, slik de ankende parter ønsker. Vedtaket er klart nok heller ikke i strid med folkerettslige regler, verken på miljø- og klimarettens område eller etter tradisjonelle menneskerettigheter (EMK).

Hva gjelder saksbehandlingen, fulgte prosessen frem til vedtaket om 23. konsesjonsrunde fra oppstart i 2013 frem til vedtaket i juni 2016 fullt ut reglene i petroleumsloven og alminnelig forvaltningsrett. I den grad de ankende parter hevder at det er feil ved dette, er det i realiteten et angrep på selve petroleumslovens system, og ikke på måten det ble praktisert i denne saken. Et slikt angrep er det ikke rettslig grunnlag for, verken i Grunnloven § 112 eller andre kilder.

Videre anfører de ankende parter også saksbehandlingsfeil i den tidligere beslutningsprosessen i 2010-2013 som ledet frem til åpningen av Barentshavet Sørøst (BSØ). Etter statens syn er dette ikke relevant med mindre det hevdes at selve beslutningen om åpning av BSØ i 2013 var ugyldig. Så langt staten kan se er det imidlertid ikke anført – og det er det heller ikke rettslig grunnlag for å hevde. Staten er for øvrig ikke enig i at det er påvist feil ved prosessen, langt mindre noe som har påvirket helheten i de vurderinger regjering og Storting gjorde da BSØ ble åpnet i 2013.

For staten har det gjennom prosessen så langt løpende vært nødvendig å presisere at saken kun er anlagt mot *et enkelt vedtak* – om tildeling av 23. konsesjonsrunde i juni 2016. Grunnen er at de ankende parters anførsler i stor grad er av en mer generell karakter, og snarere fremstår som

REGJERINGSADVOKATEN

et forsøk på å få en fastsettelsesdom om grunnlovsmessigheten av norsk petroleumpolitikk, med anførsler som til dels helt sprenger rammene for det konkrete gyldighetssøksmålet.

Også for lagmannsretten vil staten derfor understreke at dette er et søksmål om gyldigheten av det vedtaket Kongen i statsråd traff den 10. juni 2016, om tildeling av 23. konsesjonsrunde. Det er dette som styrer hva som er relevant faktum og det relevante rettslige vurderingstemaet.

Vedtaket i 23. konsesjonsrunde gjaldt 10 tillatelser, med til sammen 40 blokker, som ble tildelt 13 selskaper. 7 av tillatelsene (med 14 blokker) er i Barentshavet sør, der det har vært petroleumsvirksomhet siden slutten av 1970-tallet. De resterende 3 tillatelsene (med 26 blokker) er i Barentshavet sørøst (BSØ), som ble åpnet for petroleumsvirksomhet av Stortinget i juni 2013 etter inngåelsen av delelinjeavtalen med Russland i 2010. Til sammenligning er det på norsk sokkel gjennom årene gitt tillatelse til virksomhet på til sammen 2970 blokker, hvorav 581 i Barentshavet. Men virksomheten på resten av norsk sokkel er altså ikke rettslig relevant for saken, annet enn som bakgrunn og kontekst.

Videre vil staten presisere at det omstridte vedtaket etter petroleumsloven § 3-3 i første omgang gir selskapene rett til leteboring, på de nærmere vilkår som gjelder for dette, og avhengig av særskilt samtykke fra myndighetene i hvert enkelt tilfelle. Dersom det gjøres drivverdige funn må det søkes om godkjenning av plan for utbygging og drift etter § 4-2, og da vil det være nye vurderinger, herunder av miljøvirkninger.

På de blokkene som ble tildelt i 23. runde i 2016 har det nå har vært leteaktivitet i tre år. Så langt er det ikke gjort funn som er vurdert å være kommersielt drivverdige. Etter hva staten kan se, er det ikke hevdet at leteboringen på blokkene i 23. runde så langt har hatt noen konkrete negative konsekvenser for miljø eller klima, og det er heller ikke tilfelle. Saken dreier seg følgelig kun om eventuelle fremtidige konsekvenser av det vedtaket som ble truffet i 2016.

2.2 Til anførselene om grunnlovsstrid

2.2.1 *Tolkningen av Grunnloven § 112*

Det sentrale rettslige spørsmålet i saken er hvordan Grunnloven § 112 (tidligere § 110 b) skal tolkes. Et stykke på vei synes partene å være enige om dette. Bestemmelsen gir uttrykk for et viktig politisk prinsipp. Rettslig sett kan § 112 ha betydning både som retningslinje for lovgiver, som retningslinje for forvaltningens skjønn, og som moment ved tolkingen av andre regler. Av annet ledd følger en rett til informasjon, og av tredje ledd følger en tiltaksplikt. Tiltaksplikten er rettslig bindende for myndighetene, selv om det er mer åpent hvor langt den gir private rettskrav som kan påberopes for domstolene.

Der partene skiller lag, er i synet på om § 112 gir private materielle rettigheter utover dette, hvor langt de i så fall går, og hvor langt de kan og bør etterprøves for domstolene. Uenigheten gjelder ikke bare den nærmere grensdraging, men selve den grunnleggende forståelsen av § 112 første og tredje ledd – og forholdet mellom de to leddene.

Slik statens forstår anførselene er det grovt sett fremmet tre ulike tolkningsalternativer i saken. De er grunnleggende forskjellige, selv om de i noen grad kan hevdes å gå over i hverandre:

REGJERINGSADVOKATEN

1. § 112 første ledd er en grunnsetning, ikke et forbud som i seg selv utløser en rettighet for private til et bestemt resultat. Det rettslige ligger i koblingen til tredje ledd – plikten til å treffe tiltak. Vurderingstemaet for domstolene blir om tiltakplikten er overholdt.
2. § 112 første ledd og tredje ledd må tolkes i sammenheng. Første ledd kan gi angivelse på en materiell terskel, men om den er overskredet vil avhenge av om det er truffet relevante tiltak. Vurderingstemaet blir dels hvilke negative virkninger et vedtak eller handling vil kunne medføre – og dels hvilke tiltak som er truffet.
3. § 112 første ledd er en selvstendig rettighetsbestemmelse, som etter forholdene kan være brutt uavhengig av hvilke tiltak som er truffet, dersom skadevirkningene er over en viss terskel. Dette er vurderingstemaet, og det kan igjen deles i to muligheter – enten som en absolutt regel, eller som en mer relativ regel (med ulovfestede unntakskriterier).

Staten vil for lagmannsretten, som for tingretten, anføre at ut fra vanlig rettskildelære er tolkingsalternativ 1 det korrekte. Det følger direkte av bestemmelsens karakter og ordlyden lest i sammenheng. Videre viser forhistorien og forarbeidene at grunnlovsgiver i 1992 ikke mente at § 110 b første ledd skulle inneholde en materiell rettighet, og at det heller ikke var hensikten å innføre en slik grunnleggende endring gjennom revisjonen av tredje ledd i 2014. Reelle hensyn trekker i samme retning, herunder både grunnleggende prinsipper om demokrati, maktfordeling og domstolskontroll, og hensynet til et rettslig håndterbart og forutsigbart vurderingstema.

Subsidiært vil staten anføre tolkingsalternativ 2, som er det tingretten har lagt til grunn. Under dette alternativet kan staten i hovedsak slutte seg til tingrettens tolking (dommen s. 17-28), men med noen nyanseringer og supplerende merknader.

Etter statens syn er det derimot ikke rettskildemessig grunnlag for alternativ 3, som er de ankende parters tolkning. Tungtveiende reelle hensyn taler også imot en slik sterkt utvidende tolking, som vil innebære en omfattende rettsliggjøring av betydning ikke bare for den demokratisk forankrede politikken på dette feltet, men potensielt også for en lang rekke andre samfunnsområder – og som prinsipielt vil endre forholdet mellom statsmaktene.

Staten gikk for tingretten grundig gjennom de spørsmål tolkingen av § 112 reiser, og vil gjøre det samme for lagmannsretten. Etter statens syn er det sentrale rettslige innholdet koblingen mellom grunnsetningene i de to første leddene og tiltakplikten i tredje ledd, som ble revidert og presisert i 2014. Dette er en konstitusjonell plikt som påhviler statlige myndigheter – Storting, regjering og forvaltning – og som prinsipielt sett eksisterer uavhengig av hvor langt den gir korresponderende rettigheter for private som kan håndheves og etterprøves for domstolene.

Av dette følger at det rettslige vurderingstemaet i saken etter statens syn ikke er om vedtaket om 23. runde bryter mot en (uklar) materiell skranke i § 112 første ledd, men om myndighetene (storting og regjering) på dette området har truffet tiltak i en slik utstrekning som § 112 krever. Dette reiser i sin tur spørsmål både om hvor langt tiltakplikten rekker, hva som skal til for å si at den er oppfylt, og hvor langt domstolene kan og bør gå i å etterprøve dette.

I forlengelsen av dette vil staten vise til at § 112 ikke er utformet som et forbud mot vedtak som tillater aktivitet som vil kunne ha negative konsekvenser for miljø eller klima, men som en plikt for myndighetene til å treffe tiltak for å avhjelpe skadelige virkninger. Det kan være ved å forby eller begrense en viss type utslipp. Men det kan også være ved å kompensere for negative miljøvirkninger ved tiltak på *andre* områder. Dette gjelder generelt, men er særlig klart når § 112

REGJERINGSADVOKATEN

som her påberopes på *klimaområdet*, der virkningene av tillatelser som kan medføre utslipp på et område typisk søkes redusert eller kompensert ved tiltak på andre områder.

Til anvendelsen av § 112 på klimaspørsmål, vil staten vise til at selv om den opprinnelig er utformet med sikte på miljø i mer tradisjonell forstand, så må den etter omstendighetene også kunne omfatte klima. Det gjelder både i den grad paragrafen gir uttrykk for en viktig politisk og prinsipiell grunnsetning, og i den grad den kommer inn som retningslinje ved tolking av andre bestemmelser, eller ved etterprøving av skjønn. Og den tiltakspålykt for myndighetene som følger av tredje ledd må også omfatte nasjonale klimatiltak. Samtidig er § 112 etter sin ordlyd ikke utformet med sikte på de særlige problemstillinger som klimapolitikken reiser, og det er grenser for hvor langt den kan eller bør brukes til å rettsliggjøre dette feltet.

De viktigste tiltakene myndighetene treffer for å etterleve § 112 er gjennom generelle regler gitt av Storting og regjering, på lov- og forskriftsnivå. Det skjer dels ved særskilte lover på miljø- og klimaområdet (forurensningsloven, naturmangfoldloven, klimaloven m.fl.) og dels ved regler i annen lovgivning som ivaretar miljøhensyn. I petroleumslovgivningen er § 112 operasjonalisert blant annet ved reglene om miljøkonsekvensutredninger i §§ 3-1 og 4-2, samt ved utfyllende regler i forskrift og langvarig forvaltningspraksis. Her kan § 112 komme inn ved tolkingen. Men for øvrig må plikten etter § 112 anses for å være oppfylt gjennom de regler som er gitt. I den konkrete sak betyr dette at det ikke kan utledes nye separate (uskrevne) saksbehandlingskrav av § 112 utover de som lovgiver har nedfelt i petroleumslovgivningen.

Norske myndigheter etterlever videre sine plikter etter § 112 ved å føre en aktiv miljø- og klimapolitikk, slik skiftende stortingsflertall og regjeringer har gjort i mange år, generelt og på enkeltområder, gjennom politikkutforming, vedtak og myndighetshandlinger. Hvilke konkrete tiltak som treffes vil variere over tid og avhenger av mange faktorer – av både faglig og politisk karakter. Ofte er det faglig eller politisk uenighet om hvilke tiltak som er best egnet til å løse en miljøutfordring. Andre ganger kan det avhenge av økonomi. Og ikke sjelden må hensyn til miljø og klima avveies mot andre legitime hensyn og samfunnsinteresser.

I denne konteksten må domstolene etter § 112 i prinsippet kunne etterprøve om myndighetene i det hele tatt har truffet tiltak på et gitt område – særlig på områder der man gir tillatelser til virksomhet som kan ha negative virkninger for miljø eller klima. Men dersom myndighetene først har truffet tiltak, er det ikke opplagt at § 112 åpner for domstolskontroll med de valg som gjøres – om de tiltak som treffes er egnet og adekvate. Etter statens syn må dette ut fra kildene mest naturlig sees som forhold som § 112 ikke er ment å rettsliggjøre.

Skulle domstolene likevel anse seg kompetente til å foreta en etterprøving, må det i så fall være med en høy terskel, som respekterer myndighetenes legitime behov for handlingsrom, og de mange faglige og politiske vurderinger og avveininger som løpende gjøres – både av de ansvarlige fagmyndigheter, av regjeringen, og ikke minst av det folkevalgte flertall på Stortinget.

I den forbindelse vil staten vise til at det var bred enighet på Stortinget både om åpningen av Barentshavet sør i 1989, om den senere utviklingen av dette området, om åpningen av Barentshavet sørøst i 2013, og om den virksomhet som senere har foregått der. Selv om vedtaket om 23. runde formelt ble truffet av regjeringen (Kongen i statsråd) har denne tildelingen også vært oppe til votering i Stortinget tre ganger – i 2014, 2015 og 2016. De siste årene har Stortinget også votert over en rekke andre saker som reiser tilsvarende eller tilgrensende spørsmål om forholdet mellom petroleumpolitikken og miljø- og klimapolitikken. Samtlige av de faktiske forhold som saksøkerne har trukket frem i saken har vært eller er for

REGJERINGSADVOKATEN

tiden fremme for Stortinget, som del av den politiske debatt. Vedtaket om 23. runde i 2016 inngår således som en integrert del av en demokratisk forankret politikk, som løpende drøftes, og som er støttet av et bredt flertall på Stortinget. Dette er etter statens syn et sterkt argument for at domstolene ikke bør overprøve vedtaket.

2.2.2 *Anvendelsen på vedtaket i 23. konsesjonsrunde*

Ettersom det i denne saken er uenighet mellom partene om selve den grunnleggende tolkingen av Grunnloven § 112, er det følgelig også uenighet om hva som er det rettslige vurderingstemaet i saken og det rettslig relevante faktum.

Dersom statens prinsipale syn på tolkingen av § 112 legges til grunn, kan gjennomgangen av faktum og subsumsjon gjøres relativt kortfattet. Da er det klart at vedtaket om tildeling av 23. runde verken materielt eller prosessuelt bryter mot de tiltakplikter som myndighetene har etter § 112, og at det følgelig er gyldig. Det sentrale blir da å vise hvilke tiltak storting og regjering har truffet i de senere år som kan anses for å ha relevans på dette feltet.

Dersom § 112 alternativt tolkes slik at første ledd inneholder en materiell skranke, blir spørsmålet hvilke eventuelle skadevirkninger som følger av vedtaket om tildeling av 23. runde i 2016, og om de overstiger en terskel etter første ledd, og videre om de i så fall er kompensert gjennom tiltak etter tredje ledd, eller atter alternativt ut fra andre (uskrevne) unntaksregler.

Til dette vil staten anføre at uansett tolkingsalternativ, så bryter ikke vedtaket om 23. runde med Grunnloven § 112, da det hverken har medført eller med noen grad av sannsynlighet og årsakssammenheng vil kunne medføre slike skadevirkninger for miljø eller klima at en eventuell terskel etter § 112 første ledd er brutt.

De ankende parter har gjennom prosessen anført flere forskjellige virkninger av vedtaket som de mener «samlet sett» strider mot en grense i § 112. Anførlene faller grovt sett i tre kategorier:

- (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 CO₂ 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 utvinningstillatelseter som er omfattet av 23. runde en gang i fremtiden vil bli eksportert og forbrent i andre land.

Hva gjelder kategori (i) fikk staten i tingretten medhold i at risikoen for tradisjonelle miljøskader som følge av vedtaket om 23. runde er begrenset, og at myndighetene har truffet nødvendige tiltak for å hindre at dette skal skje. Norske myndigheters tiltak for å forebygge miljøskader på norsk sokkel er basert på omfattende og langvarig erfaring med virksomhet under krevende operasjonelle forhold. Risikoen for tradisjonelle miljøskader ble grundig utredet og vurdert i prosessene som ledet opp til vedtaket om 23. runde, både hva gjelder Barentshavet generelt og Barentshavet Sørøst spesielt, herunder blokkene omfattet av 23. runde. Konklusjonen var at risikoen for tradisjonelle miljøskader i letefasen og ved utvikling av eventuelle funn i det aktuelle

REGJERINGSADVOKATEN

området er begrenset og kan håndteres innenfor det gjeldende reguleringsregimet. Dersom det gjøres drivverdige funn, vil det bli foretatt nye konsekvensutredninger etter petroleumsloven § 4-2 før eventuell godkjenning av plan for utbygging og drift.

Hva gjelder kategori (ii) har staten fått tingrettens medhold i at nasjonale klimautslipp som følge av aktivitet på de blokkene som er omfattet av vedtaket om 23. runde vil være helt marginale, og at norske myndigheter har truffet en rekke tiltak for å begrense slike utslipp fra norsk sokkel. Norske klimamål oppfylles i samarbeid med EU, og utslipp til luft fra petroleumsvirksomheten på sokkelen er i dag en del av EUs alminnelige kvotesystem. I tillegg har sektoren siden 1991 vært underlagt høy CO₂-avgift, samt andre tiltak. Hva gjelder de områdene som dekkes av 23. runde, er det uansett for tidlig å si hvilke utslipp som vil følge fra eventuell utbygging og drift. Det vil avhenge av hva som blir funnet, utbyggingsløsning og hvilke krav som vil bli satt. Så lenge virksomhet på sokkelen er del av EUs kvotesystem vil vedtak om utbygging av enkeltfelt uansett ikke i seg selv medføre økte utslipp innenfor kvotesystemet.

Hva gjelder kategori (iii) har staten fått medhold i tingretten i at globale utslipp som følge av at olje og gass eksportert fra Norge forbrennes i andre land ikke faller inn under det som rettslig sett er dekket av § 112. Dette følger både av en internrettslig tolking av § 112, og av hele det internasjonale systemet for klimasamarbeid, og det er også konsekvent lagt til grunn i norsk klimapolitikk og klimalovgivning. Det vises her til tingrettens drøftelse på s. 18-20 i dommen, som er utdypet i anketilsvaret, og som staten vil komme tilbake til for lagmannsretten. Dersom denne tolkingen legges til grunn, er det ikke grunnlag for videre vurdering på dette punkt.

Dersom ankeinstansen mot formodning skulle komme til at forbrenning i utlandet fra eksporten i prinsippet kan være omfattet av § 112, vil staten vise til at tiltakplikten etter tredje ledd er oppfylt gjennom internasjonale tiltak og initiativer som regjering og storting har truffet. Videre vil staten blant annet komme inn på spørsmålet om hvilke eventuelle utslipp som vil kunne påregnes fra en fremtidig eksport fra utbygging av blokkene i 23. runde, og hvilke rettslige krav til målbarhet, sannsynlighet og årsakssammenheng man i så fall vil måtte operere med. Videre vil det også bli vist til at eventuelle virkninger av norsk eksport for det globale klimaet er en stor og kompleks debatt, som foregår løpende på en rekke faglige og demokratiske arenaer – og som domstolene har begrenset grunnlag for å etterprøve.

2.3 Betydningen av internasjonal rett og rettskilder

Gjennom prosessen har det fra de ankende parters side løpende vært vist til internasjonale regler og rettskilder, og dette ble også trukket inn i tre støtteskriv (amicus curiae) for tingretten. Det har imidlertid ikke alltid fremstått som helt klart hva de rettslige anførselene har vært.

Etter statens syn kan de internasjonale regler og rettskilder som det så langt er vist til grovt sett inndeles i tre kategorier, som er av ulik karakter, og som har ulik rettslig relevans for saken:

- (i) Internasjonale folkerettslige avtaler om miljø og klima (herunder Parisavtalen)
- (ii) Tradisjonelle menneskerettigheter (særlig EMK)
- (iii) Nasjonale rettssaker om miljø- og klimaspørsmål fra andre land

Til første kategori er det viktig å presisere at de ankende parter etter hva staten forstår *ikke* anfører at Norge har brutt sine internasjonale folkerettslige forpliktelser på miljø- og

REGJERINGSADVOKATEN

klimaområdet, verken etter Kyoto-avtalen, Parisavtalen eller andre forpliktende avtaler. Det er ikke anført verken på generelt grunnlag eller hva gjelder vedtaket om 23. runde – og det ville det heller ikke vært rettslig grunnlag for. Tvert imot vil staten anføre at det forhold at regjering og storting så langt har etterlevet sine internasjonale forpliktelser, og løpende arbeider for å gjøre dette også i fremtiden, i seg selv er et tungtveiende argument for at Grunnloven § 112 etterleveres, og at den ikke er brutt verken generelt eller ved vedtaket om 23. runde i 2016.

Til andre kategori vil staten vise til at den opprinnelige anførselen i stevningen kun var at tradisjonelle menneskerettigheter, herunder EMK artiklene 2 og 8 og ØSK artikkel 12, måtte trekkes inn som støtteargument ved tolkingen av Grunnloven § 112. Det ble ikke anført som en selvstendig ugyldighetsgrunn at disse reglene i seg selv var brutt. Videre ble dette under forhandlingene viet så lite oppmerksomhet at tingretten, etter statens syn med rette, la til grunn at anførselene ikke lenger var opprettholdt (dommen s. 27-28). I ankeerklæringen ble det imidlertid igjen anført at EMK artiklene 2 og 8 (og ØSK artikkel 12) må få betydning ved tolkingen av § 112. Og i de siste prosesskriftene høsten 2019 er dette nå utvidet med en anførsel om at vedtaket om 23. runde i seg selv utgjør et brudd på EMK art 2 og 8.

Til dette vil staten for det første vise til at de ankende parter er organisasjoner, som ikke nyter vern etter EMK artikkel 2 om rett til liv og artikkel 8 om vern av privatliv. Dette er individuelle rettigheter (ikke kollektive), som kun kan påberopes av rettighetssubjektene. Det forhold at de ankende parter har rettslig interesse etter tvl. § 1-4 endrer etter statens syn ikke dette.

For det andre – og viktigere – vil staten anføre at det ikke er noe rettslig grunnlag for å hevde at vedtaket om 23. runde strider mot EMK artiklene 2 og 8. Selv om disse bestemmelsene, hver på sin måte, gir beskyttelse for liv og helse, gir de i seg selv ikke noe rett til miljøvern, og den beskjedne rettspraksis fra EMD som knytter seg til anvendelse av disse reglene i miljørelaterte saker gjelder helt andre typer tilfelle enn det som er anført i vår sak. Hva særskilt gjelder klimautslipp, er det så langt ingen praksis fra EMD som tilsier at dette vil kunne anses som inngrep i individuelle rettigheter etter EMK, og traktaten er da heller ikke utformet for eller etter sin karakter egnet til å kunne regulere de rettslige spørsmål som i så fall vil oppstå.

Ettersom det ikke kan utledes rettigheter fra EMK artiklene 2 og 8 som er av relevans for vurderingstemaet i saken, følger videre at disse bestemmelsene ikke kan hevdes å være noe støtteargument for en utvidende tolking av § 112. (Det samme følger for øvrig også av prinsippet om autonom nasjonal grunnlovstolking av bestemmelser som denne). Dermed er det heller ikke noe rettslig grunnlag for å anføre brudd på «de korresponderende grunnlovsbestemmelsene» i § 93 og § 102, slik de ankende parter anfører i sitt siste skriv.

Til tredje kategori skal staten bemerke at det i de senere år har vært en markant økning i antallet miljø- og klimasøksmål for nasjonale domstoler i en rekke land. Analytisk er det en interessant kontekst. Rettslig har det imidlertid liten eller ingen relevans. De fleste sakene gjelder tolking av nasjonale regler, og i den grad de også gjelder tolking av folkerettslige regler, har det ingen direkte rettskildemessig betydning hva domstoler i andre land har kommet til. Det er heller ingen av de sakene staten kjenner til som er direkte sammenlignbare med den foreliggende. Når dette er sagt, vil staten understreke at hovedtendensen i den internasjonale utviklingen så langt er at nasjonale domstoler *ikke* har søkt å rettsliggjøre klimapolitikken ved å gripe inn i større utstrekning enn det man har klart rettslig grunnlag for. Og det er en kontekst som kan ha en viss interesse også for vurderingen av den foreliggende saken.

2.4 Til anførselene om saksbehandlingsfeil

Ved siden av anførselen om brudd på en materiell grense etter § 112, er gyldigheten av vedtaket om 23. runde også angrepet med anførsler om saksbehandlingsfeil, nærmere bestemt brudd på utredningsplikt, feil faktum og mangler ved begrunnelsen.

Anførselene om saksbehandlingsfeil er grundig gjennomgått av tingretten (dommen s. 28-46), som staten for lagmannsretten vil vise til, og supplere der det måtte være nødvendig.

På generelt grunnlag vil staten vise til at vedtaket om 23. runde i juni 2016 var resultat av en langvarig og omfattende prosess, som startet i 2013, og som fulgte alle de krav til utredning, saksbehandling og begrunnelse som følger av petroleumsløven og alminnelig forvaltningsrett.

I den grad de ankende parter angriper saksbehandlingen, er det slik staten ser i realiteten tale om et angrep på selve petroleumsløvens system, og ikke på måten det ble praktisert på i denne saken. Et slikt angrep er det etter statens syn ikke rettslig grunnlag for, verken i § 112 eller andre kilder. Tvert imot oppfylder petroleumsløven de krav som kan utledes av § 112.

En annen svakhet ved de ankende parters kritikk av saksbehandlingen er at de til dels blander sammen de ulike stadiene i de beslutningsprosessene som etter petroleumsløven kan lede frem til vedtak om tildeling av tillatelser og eventuell senere utbygging og drift. På den måten søker de ankende parter å oppstille krav til prosessen for tildelingen av tillatelser etter § 3-3 som strider mot lovens system, og som er ivaretatt på andre stadier.

På denne bakgrunn vil staten for lagmannsretten igjen måtte gå gjennom petroleumsløvens system, med hovedvekt på de tre stadiene som er særlig relevante for saken:

1. Åpning av nye områder – petrl. § 3-1
2. Tildeling av utvinningstillatelser – petrl. § 3-3
3. Godkjenning av utbygging og drift – petrl. § 4-2

Søksmålet gjelder gyldigheten av et vedtak i fase 2. De blokkene som er omfattet av vedtaket om 23. runde er fra to havområder som ble åpnet i henholdsvis 1989 (Barentshavet sør) og 2013 (Barentshavet sørøst). Ingen av de blokkene som ble tildelt i 23. runde har kommet til fase 3, noe som forutsetter at det gjøres drivverdige funn.

Prosessene og vurderingstemaet i hver av disse fasene er forskjellige, ettersom det er forskjellige spørsmål som skal vurderes og ulike typer vedtak som skal treffes.

Hva gjelder konsekvensutredninger, har Stortinget gjennom petroleumsløvens system besluttet at det skal gjennomføres i forbindelse med to av de tre stadiene – i henholdsvis fase 1 og fase 3. Ved vedtak om åpning av nye områder skal det etter petroleumsløven § 3-1 foretas «en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området», og i den 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». Ved senere godkjenning av eventuelle planer for utbygging og drift skal selskapene etter petroleumsløven § 4-2 fremlegge planer med beskrivelse av relevante «økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og

REGJERINGSADVOKATEN

miljømessige forhold», og departementet kan også kreve ytterligere redegjørelse for miljømessige virkninger. Disse reglene er utbygget med detaljerte regler i petroleumsforskriften.

Derimot krever loven *ikke* at det foretas konsekvensutredninger i forbindelse med de enkelte vedtakene om tildeling av utvinningstillatelser etter petroleumsløven § 3-3. Det er imidlertid en rekke andre trinn og vurderinger i prosessen i fase 2. For ankeinstansen vil staten gjennomgå denne prosessen, som varte fra 2013-2016, og som oppfylte alle de krav som etter gjeldende rett og praksis følger av § 3-3 med tilhørende forskrift og retningslinjer.

Ved siden av å angripe saksbehandlingen som ledet frem til vedtaket om 23. runde i 2016 etter § 3-3, har de ankende parter også anført at det var feil ved den forutgående prosessen etter § 3-1 som ledet frem til åpningen av Barentshavet Sørøst (BSØ) i 2013. Her anføres det blant annet å være mangler ved de økonomiske beregningene fra 2012, som inngikk som en del av det meget omfattende beslutningsgrunnlag som ble fremlagt for Stortinget i 2012. Til dette vil staten for det første anføre at det ikke foreligger noen slike feil. Tvert imot var prosessen frem til Stortingets behandling av åpningen av BSØ i 2013 meget grundig. For det andre vil staten vise til at denne anførselen ikke har rettslig relevans med mindre man samtidig anfører at hele beslutningen om åpningen av BSØ i 2013 var ugyldig – hvilket det åpenbart ikke er grunnlag for.

3 BEVIS MV.

De dokumenter som er lagt frem i saken vil bli ført som bevis så langt de direkte eller indirekte kaster lys over forhold av betydning for gyldigheten av vedtaket om 23. runde.

Ettersom saken etter statens syn i hovedsak gjelder spørsmål om grunnlovstolking, og hva gjelder relevant faktum ellers fullt ut kan belyses gjennom de dokumenter som er fremlagt, er det fra statens side ikke lagt opp til parts- eller vitneforklaring.

Som representant for Olje- og energidepartementet møter ekspedisjonssjef Ole Anders Lindseth.

* * * * *

Sluttinnlegget inngis via Aktørportalen.

Oslo, 15. oktober 2019
REGJERINGSADVOKATEN

Fredrik Sejersted
Regjeringsadvokat