

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår ref.:
20150664

Deres ref.:

Ansvarlig advokat:
Cathrine Hambro

E-post:
cathrine.hambro@wla.no

Sted/ Dato:
Oslo, 9. august 2016

VARSEL OM SØKSMÅL

1. Innledning

Vi representerer Natur og Ungdom og Foreningen Greenpeace Norden ("Greenpeace Norden")

Det fremgår av Olje- og energidepartementets pressemelding av 18. mai 2016 at departementet på bakgrunn av vedtak har tilbudt 13 forskjellige selskaper 40 blokker, fordelt på 10 utvinningstillatelser for petroleum ("lisensene"), i Barentshavet Sørøst. Vedtakene er resultat av den 23. konsesjonsrunde på norsk sokkel. Det samme fremgår av kongelig resolusjon datert 10. juni 2016 med saksnummer 16/506, som Greenpeace fikk tilsendt av Olje- og energidepartementet per e-post den 1. juli 2016 etter innsynsbegjæring av 2. juni 2016, gjentatt 14. juni 2016.

Natur og Ungdom og Greenpeace Norden forbereder søksmål mot den norske stat vedrørende 23. konsesjonsrunde. I et eventuelt søksmål vil det bli nedlagt påstand om at vedtakene om tildeling av utvinningstillatelser i 23. konsesjonsrunde må kjennes ugyldige som stridende mot Grunnlovens § 112, annen norsk lovgivning og folkerettslige forpliktelser. Det vil også bli nedlagt påstand om at vedtakene må kjennes ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil.

I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ble Grl § 112 definert som en av de sentrale menneskerettighetene. Bestemmelsen fastslår blant annet at «enhver har rett til» et miljø som sikrer helsen og at naturen skal disponeres på en måte som sikrer at naturens mangfold bevares også for etterslekten. Grl § 112 stiller krav både til hva et vedtak (lisensene) kan inneholde og til den saksbehandlingen som ligger til grunn for vedtakene. Grunnlovsnormen er relativ; jo mer inngripende et vedtak er og jo lenger frem i tid vedtaket har virkninger, jo strengere er kravene i Grl § 112.

En stor mengde offentlige dokumenter beskriver 23. konsesjonsrunde, jf nedenfor. Likevel er det ikke drøftet noe sted som vi har kjennskap til, om tildeling av de aktuelle lisensene er forenlige med Grl § 112, eller om kravene til saksbehandling tilsier at særskilte forhold må utredes nærmere før eventuelle vedtak fattes. Dette er oppsiktsvekkende i lys av at Grl § 112 nylig er vedtatt av Stortinget i sin nåværende form.

Natur og Ungdom er en selvstendig norsk ungdomsorganisasjon, som har eksistert i Norge siden 1967. Foreningen har som formål å arbeide for framsynt disponering av, vern om og en jevnere fordeling av verdens ressurser. Natur og Ungdom har også søksmålskompetanse i henhold til tvl §1-4.

Greenpeace har eksistert i Norge siden 1988. Dagens organisasjonsform som innebærer felles organisering med Norden for øvrig, har eksistert siden 1998. Greenpeace Norden er tilknyttet Greenpeace International. Foreningens hovedformål er å arbeide for å sikre jordens mulighet til ivareta livet på jorden i alt sitt mangfold. Tvl § 1-4 etablerer søksmålskompetanse for Greenpeace Norden.

2. Faktisk grunnlag

Det gjøres gjeldende at det foreligger en rekke faktiske forhold som samlet sett tilsier at tildeling av lisensene i 23. konsesjonsrunde er i strid med Grl § 112. Vi vil nedenfor kort redegjøre for de mest sentrale av disse faktiske forholdene.

Det gjøres også gjeldende at det foreligger saksbehandlingsfeil som har hatt betydning for vedtakenes innhold. Anførselen baserer seg delvis på samme faktiske forhold som anførselen om direkte grunnlovsstrid.

Avslutningsvis under dette punkt 5 oppsummeres hvilke faktiske forhold som er relevante i forhold til hver av hovedanførselene.

For å vurdere grunnlaget for søksmål, har vi har gjennomgått stortingsmeldingene om norsk petroleumsindustri fra Olje- og Energidepartementet og Nærings- og Industridepartementet i perioden 1989-2015 (St. Meld. nr. 40 (1988-1989)¹, St.Meld. nr. 26 (1993-94), St.Meld. nr. 38 (2001-2002), St.Meld. nr. 38 (2003-2004), Meld. St. 28 (2010-2011)). Videre har vi gjennomgått konsekvensutredningen og stortingsmeldingen om åpning av Barentshavet Sørøst (Meld. St. 36 (2012–2013)², samt tilleggsmeldingen (Meld. St. 41 (2012-2013)). Vi har også gjennomgått forvaltningsplanene for Barentshavet og Lofoten for perioden 2006-2011 (St. Meld nr 8 (2005-2006), Meld. St. 10 (2010-2011)³), samt forslag til oppdatering av

¹ I dette dokumentet konsekvensutredes 7 av de 10 av lisensene, omfattende 14 av 40 utlyste blokker, lokalisert i Barentshavet Sør.

² Her konsekvensutredes 3 av de 10 lisensene, omfattende 26 av 40 utlyste blokker, lokalisert i Barentshavet Sør-Øst.

³ Det siste dokument som omhandler den helhetlige forvaltningen av 7 av de 10 lisensene, omfattende 14 av 40 utlyste blokker i Barentshavet Sørøst.

forvaltningsplanen fra 2015 (Meld. St. 20 (2014-2015)). Stortingsmeldingene om norsk klimapolitikk fra Klima- og miljødepartementet for perioden 2007-2012 (St. Meld nr. 34 (2006-2007), Meld. St. 21 (2011-2012)), samt stortingsmeldingen med forslag til ny klimaforpliktelse for 2030 (Meld. St. 13 (2014-2015)) fra Klima- og miljødepartementet og Perspektivmeldingene fra perioden 2009-2013 (St.Meld. nr. 9 (2008-2009), Meld. St. 12 (2012-2013)) er også gjennomgått. Stortingets behandling av overnevnte meldinger er gjennomgått. Det samme gjelder nominasjonsbrev, forslag til utlysning og utlysning av blokker samt kongelig resolusjon 16/506 datert 10. juni 2016.

Saksbehandlingen som ligger til grunn for vedtakene omfatter trolig også korrespondanse mellom Olje- og energidepartementet og oljeselskapene. I e-post av 24. og 27. mai i år fremmet Greenpeace Norden en rekke begjæringer om innsyn i slik korrespondanse. Begjæringene er i det vesentlige avslått, og den korrespondanse det er gitt innsyn i omhandler kun møteinnkallelser og lignende uten interesse. Undertegnede har i brev av 15. juli 2016 bedt om en nærmere begrunnelse for avslagene, men har så langt ikke mottatt noen tilbakemelding med hensyn til realiteten i forespørselen om dokumentinnsyn.

Saksbehandlingen omfatter trolig også en del interne dokumenter som antas å inneholde vurderinger blant annet vedrørende miljøforhold.

Basert på gjennomgang av de dokumentene som vi har hatt tilgang til, konstaterer vi at lokale miljøforhold i Barentshavet og sårbarhet ved eventuelle ulykker er beskrevet flere steder. Det er imidlertid ikke drøftet om det er behov for å la petroleumsressursene Barentshavet Sør og Sørøst forbli urørt. Det gjøres gjeldende at et slikt behov foreligger fordi bruk av den petroleum som vil bli produsert basert på vedtakene vil bidra til klimaendringene. Nevnte behov har også sammenheng med hensynet til havisen, jf nedenfor.

Faktiske opplysninger som lå til grunn for Konsekvensutredningen, herunder under rapporten om regulære utslipp til luft⁴, tilsier at utslipp av sot (såkalt «black carbon») har sterkere negativ effekt når utslippene skjer langt mot nord og nær Arktis. Dette fordi soting av havisen medfører raskere ismelting. Havisen er verdens «kjøleskap.» Når havisen smelter vil klodens klima irreversibelt og raskt varmes opp. Disse forhold er nevnt, men i begrenset grad drøftet i Konsekvensutredningen eller i Stortingsmeldingen om åpning av Barentshavet Sørøst eller noe annet sted.

I tidsperioden mellom Konsekvensutredningen og vedtakene om tildeling er det tilkommet ny kunnskap som fastslår med større sikkerhet denne sterkere negative effekten av utslipp av sot langt mot nord jf. blant annet Arctic Monitoring and Assessment Programme⁵ og Forslag

⁴ NILU et al 2012: *Åpning av havområdene vest for delelinjen i Barentshavet Sør for Petroleumsvirksomhet. Konsekvenser av regulære utslipp til luft*. Oppdragsrapport for Olje- og Energidepartementet.

⁵ AMAP Assessment 2015: Black carbon and ozone as Arctic climate forcers. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway.

til handlingsplan for norske klimadrivere⁶. Hvilken betydning denne nye kunnskapen har for ny petroleumsutvinning basert på 23. konsesjonsrunde er ikke drøftet i noe dokument vi har hatt tilgang til.

Norge har, som andre land nær Arktis, et særskilt ansvar for å hindre smelting av havisen, eller i det meste å bidra til redusert tempo i issmeltingen. Det gjøres gjeldende at behovet for å bevare isen i Arktis tilsier at vedtakene om ny petroleumsaktivitet i Barentshavet Sør og Sørøst ikke skulle vært fattet. Det gjøres videre gjeldende at det representerer en saksbehandlingfeil at dette spørsmålet ikke er særskilt drøftet.

Det er ikke vurdert noe sted om lisenser for petroleumsutvinning i det aktuelle området burde vært delvis begrenset for å ivareta de hensyn GrL § 112 beskytter. Dette til tross for at statens egne fagorganer på området, Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt, har anbefalt en langt snevrere tildeling enn den som har blitt foretatt.^{7 8}

Endringene i verdens klima er i noen grad generelt beskrevet i Konsekvensutredningen, men klima er ikke noe sentralt tema i dette dokumentet. I Forslag til program for konsekvensutredningen er det uttrykt at klimaspørsmål skal behandles blant annet i St meld 21 (2011-2012)⁹. Vi konstaterer imidlertid at verken St meld 21 (2011-2012) eller øvrige klimameldinger ikke noe sted drøfter hvilken betydning 23. konsesjonsrunde har for muligheten til å redusere klimagassutslipp i Norge og i verden.

Parisavtalen var ferdig forhandlet i desember 2015. Avtalen er den første rettslige bindende klimaavtalen med reell deltakelse fra alle land i verden. De faktiske forhold Parisavtalen bygger på¹⁰ tilsier at det haster å redusere klimagassutslippene dersom de vedtatte mål med hensyn til å begrense temperaturstigningen i verden skal nås, samt at betydelige fossilressurser aldri kan utvinnes. Parisavtalen innebærer at alle land er forpliktet til å gjennomføre tiltak for vesentlige reduksjoner i utslipp av klimagasser, langt ut over de tiltak som i dag er beskrevet av de ulike landene, herunder Norge. Norges deltagelse i fremforhandling av avtalen, senere signatur og ratifikasjon av den, medførte ikke noen ny vurdering av om lisensene burde eller kunne tildeles. Hvorvidt målsettingene i Parisavtalen kan nås for Norges del samtidig som det igangsettes petroleumsutvinning i nye områder, og til tross for at norske mål for utslippsreduksjon så langt ikke er nådd¹¹, er ikke drøftet.

⁶ Miljødirektoratet 2013: *Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlivede klimadrivere*

⁷ Miljødirektoratet 2014: *Forslag til utlysning i 23. konsesjonsrunde. Miljødirektoratets vurdering av de foreslåtte blokkene*. Miljødirektoratets brev av 27.03.2014 til Olje- og Energidepartementet.

⁸ Norsk Polarinstitutt 2014: *Høringsuttalelse - forslag til utlysning av blokker til 23. konsesjonsrunde*. Norsk Polarinstituttets brev av 04.04.2014 til Olje- og Energidepartementet.

⁹ Olje- og energidepartementet 2012: *Forslag til program for konsekvensutredning etter petroleumsloven for det tidligere omstridte området vest for avgrensningslinjen i Barentshavet sør. Behandling av mottatte høringskommentarer til forslaget*, bl. a side 3.

¹⁰ Herunder særlig IPCC, 2014: *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, Genève

¹¹ Miljødirektoratet 2014: *Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken. Klimatiltak mot 2020 og videre arbeid*. Side ii-iii

Det anføres at verdens klimaproblem og behovet for rask reduksjon av utslipp av klimagasser, som verden er enig om, tilsier at de aktuelle vedtakene ikke skulle vært fattet. Det anføres også at det innebærer en saksbehandlingsfeil at det ikke er drøftet noe sted om 23. konsesjonsrunde er forenelig med behovet for å redusere utslipp av klimagasser som stammer fra petroleum utvunnet på norsk sokkel og Grl § 112.

Ved den nærmere vurdering av hvorvidt grunnlovsnormen i § 112 er overtrådt, er det også relevant å vurdere de forhold som talte i favør av å tildele lisensene. Dette er eventuelt samfunnsøkonomiske hensyn. Konsekvensutredningen drøfter også økonomi. Basert på det vi kan lese oss til, er de økonomiske vurderingene som ligger til grunn ufullstendige bl. a fordi målene som er slått fast i Paris-avtalen, herunder målet om å «begrense økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til godt under 2°C over førindustrielt nivå og arbeide for å begrense temperaturstigningen til 1.5° over førindustrielt nivå ...»¹² ikke er integrert i vurderingene. Basert på tilgjengelig offentlig materiale, ser det for oss ikke ut til at statens økonomiske vurderinger er oppdatert med ny kunnskap om fallende oljepris kombinert med:

1) Den realitet at verdens land er enige om at menneskenes bruk av fossil energi, herunder også petroleum som energibærer raskt må fases ut, jf det faktagrunnlag Parisavtalen bygger på og avtalen i seg selv. Dette vil påvirke etterspørselen etter petroleum, særlig frem i tid.

2) Det faktum at det i henhold til Konsekvensutredningen sannsynligvis vil ta mellom 11 og 13 år¹³ før eventuelle nye felter i Barentshavet Sørøst vil produsere petroleum, (trolig mer fordi det dreier seg om et ikke-utviklet område) og produksjon fra et eventuelt nytt stort felt vil fremdeles være pågående mot slutten av siste halvdel av dette århundret.

Oppsummert anføres at det foreligger en rekke faktiske forhold som samlet sett innebærer at tildeling av lisensene i 23. konsesjonsrunde er i strid med Grl § 112. Dette gjelder hensynet til å bevare urørt og delvis ukjent natur, sårbarheten i arktiske strøk og viktigheten av å begrense utslipp av sot («black carbon») nær og i Arktis for å unngå akselerert smelting av havis. Videre gjelder dette kunnskapen om at rask reduksjon i utslipp av klimagasser er nødvendig, hvilket alle land i verden er enige om. Det gjelder også det forhold at kravet til betydelig reduksjon i utslipp av klimagasser vil måtte få betydning for etterspørselen etter petroleum, særlig et stykke frem i tid, og dermed for de samfunnsøkonomiske betraktninger som lisenstildelingene i 23. konsesjonsrunde bygger på.

Flere av de relevante faktiske forhold er ikke vurdert av besluttende organer, hvilket innebærer en saksbehandlingsfeil.

¹² United Nations / Framework Convention on Climate Change 2015: *Adoption of the Paris Agreement, 21st Conference of the Parties*. Artikkel 1.a.

¹³ Oljedirektoratet 2012: *Scenarioer for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst*. Delrapport til Konsekvensutredningen for Åpning av Barentshavet Sørøst

Videre innebærer det en saksbehandlingsfeil av stor betydning at det faktagrunnlaget som ligger til grunn for tildeling av lisensene, og som har vært behandlet i Stortinget, ikke drøfter hvorvidt vedtakene er forenlige med Grl § 112. Bestemmelsen (og tidligere § 110 b) er rett og slett ikke nevnt. Manglende drøftelse av det materielle innholdet i § 112, og bestemmelsens betydning for saksbehandlingen, innebærer at Stortinget ikke har hatt foranledning til å ta stilling til om 23. konsesjonsrunde, og forberedelsen av vedtakene, er forenlig med Grl § 112 eller ikke.

3. Rettslig grunnlag

Grunnloven § 112 har følgende ordlyd:

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

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

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Vi legger til grunn at staten ikke vil bestride at hensynet til klima prinsipielt sett faller innenfor Grunnloven § 112.

Det følger forutsetningsvis av bestemmelsens annet ledd, og er ytterligere underbygget i forarbeidene, at individuelle borgere (og herunder de to foreningene) har rett til å påberope seg bestemmelsen for å få prøvd grunnlovsmessigheten av vedtak.

Tredje ledd må forstås dithen at staten også plikter å avstå fra tiltak som klart motvirker miljø- og klimahensyn.

Presumsjonsprinsippet tilsier at internasjonale avtaler som Norge er bundet av og internasjonale miljørettslige prinsipper, skal tillegges vekt ved fastleggelsen av den rettslige normen Grl § 112 beskriver. Parisavtalen og andre konvensjoner som Norge er bundet av, er i denne sammenheng normgivende dokumenter.

Ved den nærmere vurderingen etter Grl § 112 må de eventuelle positive virkningene av ny petroleumsvirksomhet i Barentshavet Sør og Sørøst veies opp mot de åpenbare negative effektene dette har for klima og miljø. Bestemmelsen innebærer at ved denne avveiningen må det kreves at det foreligger en klar overvekt av hensyn som taler for å tillate en virksomhet som isolert sett har sterke negative miljø- og klimakonsekvenser og som etablerer risiko for miljøødeleggelse. «Føre-var-prinsippet» krever at ved tvil med hensyn til

faktiske miljø- og klimaforhold, skal det ved skjønnsutøvelsen legges avgjørende vekt på hensynet til miljøet og klimaet.

Positive virkninger av petroleumsvirksomhet i Barentshavet Sørøst vil i hovedsak være eventuelle positive samfunnsøkonomiske effekter. Vurdering av slike eventuelle effekter må hensynta vesentlig lavere oljepriser enn da forberedelsen av 23. konsesjonsrunde ble igangsatt og det faktum at alle verdens land nå er enige om at det skal skje en rask nedgang i bruk av petroleum som energibærer.

Det er ovenfor redegjort for en rekke negative effekter og risiki relatert til ny petroleumsutvinning generelt og relatert til Barentshavet Sør og Sørøst spesielt. Det gjøres gjeldende at ved en samlet vurdering de relevante hensyn, er det ikke mulig å påvise noen overvekt av hensyn i favør av vedtakene i 23. konsesjonsrunde.

Det anføres at kravene til forsvarlig saksbehandling ikke er oppfylt. Grl § 112 innebærer et skjerpet krav til saksbehandlingen. Selv om dokumentmengden som ligger til grunn for utstedelsen av lisensene er omfattende, er det spørsmålet det er sentralt å vurdere i forhold til Grl § 112 (om utvinning av petroleum i henhold til tildelingene i 23. konsesjonsrunde i det hele tatt er forenlig med Grl § 112) er ikke vurdert noe sted. Det har etter all sannsynlighet hatt betydning for vedtakenes innhold.

4. Tvistelovens krav til forberedelse av søksmål

Vi varsler herved om at søksmål kan bli tatt ut uten ytterligere varsel.

I henhold til tvistelovens § 5-2 første ledd siste punktum, oppfordres staten ved Olje- og energidepartementet til å ta stilling til kravet. I denne sammenheng pålegger tvistelovens § 5-2 annet og tredje ledd staten følgende:

«Den som mottar varselet skal innen rimelig tid ta stilling til kravet og grunnlaget. Bestrides kravet helt eller delvis, skal grunnlaget for dette angis. Mener parten på sin side å ha krav på den som har gitt varselet, skal parten samtidig skriftlig varsle om sitt krav og grunnlaget for dette og oppfordre den annen part til å ta stilling til dette.

Skriftlig varsel etter første og annet ledd skal være på papir til private parter hvis ikke annet er avtalt eller partene har en løpende forretningsforbindelse hvor skriftlig kommunikasjon vanligvis skjer elektronisk.»

Den som bestrider et varslet krav har videre plikt til å opplyse om viktige bevis, herunder bevis som taler i partens disfavør. Det vises i denne sammenheng til tvisteloven § 5-3:

«Den som varsler om et krav eller bestrider et varslet krav plikter samtidig å opplyse om viktige dokumenter eller andre bevis som parten selv kjenner til, og som parten

ikke kan regne med at den annen part er kjent med. Dette gjelder uansett om beviset er til støtte for parten selv eller for den annen part.

Plikten etter første ledd gjelder med de begrensninger som følger av reglene om bevisforbud og bevisfritak etter kap. 22 og andre bevisregler i loven.»

Olje- og energidepartementet oppfordres herved til å fremlegge all dokumentasjon som er relevant for å ta stilling til de faktiske og rettslige spørsmål som er skissert i dette søksmålsvarselet. Vi understreker at edisjonsplikten etter tvisteloven er omfattende. Unntakene fra innsynsrett etter offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven er ikke relevante.

Olje- og energidepartementets tilbakemelding imøteses innen 1. september. Dersom departementet ønsker et møte med Greenpeace Norden og Natur og Ungdom, er organisasjonene selvfølgelig positive til det.

Greenpeace Norden og Natur og Ungdom arbeider etter en tidsplan som innebærer at søksmål som ovenfor beskrevet kan bli tatt ut kort tid etter 1. september.

Med vennlig hilsen
WAHL-LARSEN ADVOKATFIRMA AS



Cathrine Hambro
Advokat