

Oslo tingrett
Postboks 8023 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 7. juni 2017
Sak nr.: 10102-501

PROSESSKRIV
TIL
OSLO TINGRETT

Sak nr.: 16-166674TVI-OTIR/06

Saksøker 1: Foreningen Greenpeace Norden
BOX 15164
104 65 Stockholm, StOockholms län

Prosessfullmektig: Advokat Cathrine Hambro
Wahl-Larsen Advokatfirma AS
Fridtjof Nansens plass 5
0160 Oslo

Saksøker 2: Natur og Ungdom
Torggata 34,0183 OSLO

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

Saksøkt: Staten ved Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Prosessfullmektig: v/Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
Rettslig medhjelper: Advokat Anders F. Wilhelmsen, Regjeringsadvokaten
Advokatfilm. Ane Syndes Egeland, Regjeringsadvokaten
Regjeringadvokaten
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

Saken gjelder: Gyldighet av vedtak om utvinningstillatelse i 23.
konesjonsrunde

1 INNLEDNING

Miljøorganisasjonene har i stevningen fremmet flere anførsler relatert til Lisensvedtakets samfunnsøkonomiske sider. Det ble samtidig tatt forbehold om at dette ville bli utdypet ved senere anledning. I det følgende vil anførslene utdypes.

For å underbygge sine anførsler relatert til Lisensvedtakets økonomiske sider, har Miljøorganisasjonene engasjert sakkyndig bistand, ved seniorforsker (Dr. Polit) ved Statistisk sentralbyrå (SSB), Mads Greaker og professor i samfunnsøkonomi ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitetet (NMBU), Knut Einar Rosendahl. Disse har utarbeidet en rapport på bakgrunn av et mandat fra Miljøorganisasjonene.

Rapporten vurderer særlig om Konsekvensutredningen med underrapporter (bilag 18 til stevningen) utgjør et tilfredsstillende økonomisk beslutningsgrunnlag for Lisensvedtaket. Dette er som kjent det eneste beslutningsdokumentet der det er gjort økonomiske vurderinger av betydning før Lisensvedtaket. Rapporten påviser «mange, til dels alvorlige feil og mangler i utredningen» og har følgende konklusjon

«Etter vår mening er Konsekvensutredningen med underrapporter ikke et tilstrekkelig gjennomarbeidet grunnlag for å fatte Lisensvedtaket ...»

Flere av feilene de påviser er oppsiktsvekkende, selv for lesere uten særlig økonomisk kompetanse. Det viser seg blant annet at inntektene og kostnadene er vurdert ut fra løpende verdi – uten diskontering. Etersom størstedelen av utgiftene kommer langt tidligere enn inntektene gir dette store økonomiske utslag (fremtidige penger er verdt langt mindre enn dagens). Denne feilen alene reduserer nettoinntektsnivået i ett av statens to vurderingsscenarioene med langt over 100 milliarder kroner.

Ved å justere for åpenbare feil og uakseptable forutsetninger på tidspunktet for Lisensvedtaket (eksempelvis oljeprisforventning på 120 dollar/fat) påviser rapporten at samfunnsøkonomien blir svært mye dårligere enn det regjeringen har lagt til grunn, og i ett av de to vurderte scenarioene vil det samfunnsøkonomiske overskuddet bli negativt..

Rapporten påviser også at skattesystemets investeringsvennlighet innebærer at et slikt scenario med negativ samfunnsøkonomi likevel kan gi bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Det er altså fullt mulig at Lisensvedtaket kan føre til omfattende petroleumsutvinning, og dertil hørende forurensning, uten at det engang vil gi samfunnsøkonomisk gevinst. Rapporten presenteres nærmere i punkt 2 under.

Rettslig sett har dette betydning i to sammenhenger.

For det første bidrar rapporten til å dokumentere at økonomien forbundet med Lisensvedtaket er høyst usikker. Miljøorganisasjonen har subsidiært anført at Lisensvedtaket i det minste må anses uforholdsmessig ettersom vedtakets skadevirkninger langt overskygger vedtakets nytteverdi, og at dette gjør vedtaket ugyldig jf. Grunnloven § 112. Vedtakets anførte nytteverdi er

samfunnsøkonomisk gevinst. Rapporten til Rosendahl og Greaker, sammen med øvrige relevante kilder, dokumenterer at den samfunnsøkonomiske oppsiden er høyst usikker. Dette underbygger vedtakets uforholdsmessighet, og vil underbygges nærmere i punkt 3 under.

For det andre bidrar rapporten til å underbygge at den saksbehandlingen forut for Lisensvedtaket ikke er akseptabel. Den eneste reelle økonomiske vurderingen som er gjennomført forut for Lisensvedtaket er ved Konsekvensutredningen. Rapporten til Rosendahl og Greaker påviser at denne inneholder graverende feil og er mangelfull. Ettersom Lisensvedtaket, gjennom petroleumsskatteregimet, reelt sett innebærer en statlig investering på mange titalls milliarder kroner er dette oppsiktsvekkende. Til sammenligning krever enhver direkte statlig investering over 750 millioner to detaljerte tredjepartsvurdering ut fra omfattende forhåndsbestemte retningslinjer i henhold til den statlige kvalitetssikringsordningen (KS-ordningen).

Vedtaket mangelfulle saksbehandling vil bli presentert nærmere i punkt 4 under.

2 SAKKYNDIG RAPPORT FRA KNUT EINAR ROSENDAHL OG MADS GREAKER

På oppdrag fra Miljøorganisasjonene har professor Knut Einar Rosendahl ved NMBU og seniorforsker Mads Greaker ved SSB utarbeidet en sakkyndig rapport som vurderer ulike samfunnsøkonomiske aspekter ved petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst og Lisensvedtaket.

Bilag 1: Sakkyndig rapport Knut Einar Rosendahl og Mads Greaker

Mandatet for utredningen var som følger:

1. *Vurdere hvorvidt klimakostnader er hensyntatt i de økonomiske vurderingene som ligger til grunn for Konsekvensutredningen og eventuelt beskrive hvordan slike kostnader kunne eller burde vært hensyntatt og beskrevet.*
2. *Beskrive eventuelle feil i de økonomiske vurderingene som er uttrykt i eller ligger til grunn for Konsekvensutredningen med underrapporter.*
3. *Beskrive og evaluere om eller hvordan fremtidig pris på petroleum, fremtidig etterspørsel etter petroleum og fremtidig utbyggingskostnad for ny utvinning, samt vurdering av usikkerhet, risiko og skatteregimet, er hensyntatt i de økonomiske vurderingene som ligger til grunn for Konsekvensutredningen.*
4. *I Konsekvensutredningens beskrivelse av positive økonomiske effekter av petroleumsaktivitet i de områdene Lisensvedtaket gjelder, fremstår sysselsettingseffekter som det mest vesentlige samfunnsøkonomiske bidrag. Er det samfunnsøkonomiske bidraget fra slike sysselsettingseffekter vesentlig og kan det kvantifiseres? Er det den totale sysselsettingen i Norge som påvirkes positivt av virksomhet basert på Lisensvedtakene, eller er det kun sysselsettingen i Finnmark som påvirkes?*
5. *Vil petroleumsvirksomhet basert på Lisensvedtaket ha andre ikke-verdsatte effekter?*

6. *Utarbeide en sammenstilling av sentrale samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. Sammenstillingen skal basere seg på punktene over, og ha omtrent samme omfang som den økonomiske analysen i Konsekvensutredningen. Der det ikke er grunn til å velge andre forutsetninger, skal sammenstillingen bygge på de samme forutsetninger som Konsekvensutredningen nevnt over med underrapporter*
7. *Fremstår Konsekvensutredningen med underrapporter som et økonomisk sett forsvarlig grunnlag for å fatte Lisensvedtaket og for åpningen av 23. konsesjonsrunde?*

Slik det fremgår knytter mandatet seg i stor grad til de vurderingene som ble gjort i forbindelse med konsekvensutredningen forut for Stortingets åpning av Barentshavet sørøst. Ved å effektivere åpningen gjennom lete- og utvinningslisenser er Lisensvedtaket som kjent den reelle rettslige åpningen av Barentshavet sørøst. I tillegg er vurderingene som ble gjort i forbindelse med Konsekvensutredningen de eneste substansielle økonomiske vurderingene som er gjort forut for Lisensvedtaket.

Konklusjonen i rapporten slår fast at de økonomiske vurderingene som er gjort i Konsekvensutredningen er «mangelfull, og i noen tilfeller direkte uriktige eller misvisende». Hovedfunnene i rapporten er som følger (vår understreking):

- *«De groveste manglene er at inntekter og utgifter ved petroleumsaktiviteten ikke er diskontert (nåverdidiberegnet), og at samfunnsøkonomiske kostnader ved CO₂-utslipp knyttet til aktiviteten ikke er tatt med. I tillegg ble Konsekvensutredningen utført i 2012-13, dvs. før det kraftige oljeprisfallet i 2014, og la derfor til grunn relativt høye olje- og gasspriser (nær 120 dollar per fat olje). Lisensvedtaket ble derimot fattet i 2016 da oljeprisen var 45 dollar per fat og prisforventningene i markedet betydelig redusert. Når vi legger til grunn mer realistiske prisforventninger, tar hensyn til kostnader av CO₂-utslipp i Norge, og i tillegg diskonterer framtidige inntekter og utgifter, faller nettogevinsten fra 280 milliarder kroner (Høyt scenario) og 50 milliarder kroner (Lavt scenario) til henholdsvis 41 milliarder kroner og -2 milliarder kroner. Dette er vesentlige endringer. For øvrig mener vi at kostnader knyttet til økte CO₂-utslipp i utlandet bør trekkes fra, noe som reduserer netto nåverdi ytterligere. I tillegg kommer andre ikke-verdsatte kostnader, som for eksempel muligheten for ukontrollerte utslipp.*
- *Konsekvensutredningens anslag for CO₂-utslipp i Norge er til dels mangelfulle og som nevnt ikke tatt hensyn til i den økonomiske analysen. CO₂-utslipp i Norge har en utvetydig samfunnsøkonomisk kostnad, og vi anslår disse til 11 milliarder kroner i Høyt scenario og 2,3 milliarder kroner i Lavt scenario (nåverdi 2017).*
- *Muligheten for økte CO₂-utslipp i utlandet som følge av petroleumsaktiviteten er ikke omtalt i Konsekvensutredningen. Oljeproduksjon i Barentshavet sørøst vil med stor sannsynlighet medføre økte CO₂-utslipp i utlandet. Vi anslår klimakostnaden knyttet til slike utslipp til ca. 20 milliarder kroner i Høyt scenario og ca. 7 milliarder kroner i Lavt scenario (nåverdi 2017).*

- *Konsekvensutredningen inneholder flere feil og misvisende framstillinger, og noen er nevnt over. En annen feil er at det er foretatt dobbelttelling av verdiskapningseffekter i Konsekvensutredningen, når det hevdes at Statistisk sentralbyrås (SSB) anslag kommer i tillegg til ODs anslag. Videre er det i sammendraget i Konsekvensutredningen kun opplyst om «brutto salgsverdi» i de to scenarioene, noe som er svært misvisende. Dette blir ekstra problematisk når tallet som oppgis i Lavt scenario er regelrett feil, og dobbelt så høyt som det korrekte tallet (gitt ODs opprinnelige beregninger i 2012). Forskjellen mellom brutto salgsverdi som angis i sammendraget i Konsekvensutredningen, og vår beregning av netto nåverdi, er slående: Førstnevnte antyder en inntekt på 270 milliarder kroner i Lavt scenario, mens vår beregning tilsier en negativ netto nåverdi.*
- *Tallene for sysselsettingseffekten av tiltaket er etter vår mening overdrevne. Dette gjelder spesielt tallene som er basert på Pöyrys rapport om regionale sysselsettingseffekter. Så vidt vi kan forstå har Pöyry anslått brutto sysselsettingseffekter av en utbygging i Barentshavet sørøst, og ikke tatt hensyn til at de fleste som får jobb i forbindelse med denne utbyggingen ville ha hatt en annen jobb dersom utbyggingen ikke hadde skjedd.*
- *Det er stor usikkerhet knyttet til framtidige olje- og gasspriser og til kostnadene ved petroleumsutvinning i dette området. Til tross for denne usikkerheten er det ingen diskusjon av økonomisk usikkerhet eller risiko i Konsekvensutredningen. Med unntak av to scenarier knyttet til antall olje- og gassfunn, er det ikke vurdert alternative forutsetninger i de økonomiske beregningene.*
- *Ifølge Finansdepartementet er petroleumsskatteregimet «investeringsvennlig», noe som innebærer at tildeling av lisenser kan føre til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter iverksettes. Skjevheten er også stor dersom man sammenligner investeringer på fastlandet med investeringer på norsk sokkel. Prosjekter som er til dels svært ulønnsomme gitt skatteregimet på fastlandet kan være lønnsomme gitt petroleumsskatteregimet. Dette gjelder blant annet i ODs Lavt scenario, som er bedriftsøkonomisk lønnsomt gitt petroleumsskatteregimet men ikke gitt fastlandsskatteregimet.*

På bakgrunn av disse hovedfunnene konkluderer rapporten med at «Konsekvensutredningen med underrapporter ikke et tilstrekkelig gjennomarbeidet grunnlag for å fatte Lisensvedtaket og for åpningen av 23. konsesjonsrunde.»

Rosendahl og Greaker vil forklare seg om rapporten som partsoppnevnte sakkyndige, jf. tvisteloven § 25-6.

Sakkyndig vitne 1: Knut Einar Rosendahl
Sakkyndig vitne 2: Mads Greaker

3 USIKKER ØKONOMI SOM GRUNNLAG FOR UGYLDIGHET

Miljøorganisasjonen har subsidiært anført at Lisensvedtaket i det minste må anses uforholdsmessig ettersom vedtakets skadevirkninger langt overskygger vedtakets nytteverdi, og at dette gjør vedtaket ugyldig jf. Grunnloven § 112. Vedtakets anførte nytteverdi er samfunnsøkonomisk gevinst..

Et sentralt poeng i denne sammenheng er at den økonomiske oppsiden er høyst usikker og langt mer usikker enn det lisensutdelinger historisk sett har vært. Økonomien forbundet Lisensvedtaket er naturligvis sensitiv for fremtidig petroleumspris, og i den forbindelse konsekvensen av at verdensøkonomien må begrense karbonutslippet drastisk i årene som kommer. Vi minner om at Lisensvedtaket gjelder petroleum som skal selges svært langt frem i tid.

Slik det fremgår av stevningen er det grunnlag for å konkludere med at petroleumforekomster i Barentshavet sørøst ikke vil være lønnsomme og utvikle i et togradersscenario. Slik blant annet fremgår av punkt 6.4.3 der kom både Rystad Energy (på oppdrag for Miljøverndepartementet) og forskere ved Universitet College London i 2013 frem til at olje i arktiske regioner ikke vil være økonomisk utvinnbare i et togradersscenario. I et 1,5-graders-scenario vil det naturligvis være langt færre felt som er lønnsomme.

Stockholm Environmental Institute har nylig publisert et skriv som vurderer dette mer spesifikt for norsk petroleumssressurser. De konkluderer blant annet med følgende:

«When a climate test is applied, most new Norwegian oil does not appear to “fit” within a global “budget” for oil. There are lower-cost sources of oil that could meet global demand in the IEA’s “well below 2°C” scenario.»

Bilag 2: Stockholm Environmental Institute – Norway oil production and keeping global warming “well below 2°C” (2017)

Staten har i denne sammenheng anført at dersom Miljøorganisasjonen skulle ha rett i sine anførsler vil ikke feltene bli utviklet, ettersom oljeselskapene da ikke vil utvikle feltene. Denne anførselen er imidlertid feilslått. Rosendahl og Greaker har vurdert om utvikling av feltene vil kunne være bedriftsøkonomisk lønnsomt uten å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Deres konklusjon er:

«Petroleumsskatteregimet er utformet slik at investeringer som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme likevel vil kunne bli gjennomført av private aktører.»

4 SVIKTENDE SAKSBEHANDLING KNYTTET TIL LISENSVEDTAKETS ØKONOMISKE SIDER

Rettslig sett er forvaltningen forpliktet til å utføre en forsvarlig saksbehandling før vedtak fattes, herunder foreta tilfredsstillende utredninger og gi fullverdige begrunnelser.

Generelt følger utredningsplikten av forvaltningsloven § 17 og begrunnelsesplikten av §§ 24 og 25.

For åpning av nye områder for petroleumsutvinning følger det en særskilt utredningsplikt av petroleumssloven § 3-1, som fastslår at det skal «finne sted en avveining mellom de ulike interesser

som gjør seg gjeldende på det aktuelle området», og at det under denne avveiningen «skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten ... samt de ... økonomiske virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha. ».

I tillegg oppstiller Grunnloven § 112 på selvstendig grunnlag saksbehandlingskrav for vedtak som har eller kan ha negative miljøkonsekvenser, og bestemmelsen legger også føringer for tolkningen av de ovennevnte bestemmelsene.

Formålet med lisensvedtaket er å bidra med positiv samfunnsøkonomi. Det kan derfor ikke være tvil om at vedtakets økonomiske konsekvenser er av stor betydning for om vedtaket *bør* fattes. Det er tilsvarende klart at miljøforringelse uten sikker samfunnsøkonomisk gevinst er formålsløst og uakseptabelt. Dersom det foreligger forhold som tilsier at negative økonomiske resultater kan bli effekten av Lisensvedtaket, må dette naturligvis utredes grundig.

Ved Lisensvedtaket gir staten lisenshaveren rett til å investere mange titalls milliarder, hvor staten i realiteten tar den klart største delen av investeringskostnaden. Lisensvedtaket utgjør følgelig en reell statlig investering på mange titalls milliarder og vil kunne føre med seg helt avgjørende miljømessige skadevirkninger.

Til sammenligning følger det av Økonomiregelverket for staten at alle statlige prosjekter med en forventet investeringskostnad over 750 millioner kroner skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før de legges frem for vedtak i Stortinget. Ordningen innebærer krav om samfunnsøkonomiske analyser og omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess; både for konseptvalg før forprosjekt og for endelig investeringsbeslutning. Dette følger av reglementet for økonomisk styring i staten.

Bilag 3: Reglement for økonomisk styring i staten, fastsatt 12. desember 2003 og sist revidert 5. november 2015

For Lisensvedtaket, som potensielt reelt innebærer milliardinvesteringer er Konsekvensutredningen med underrapporter den eneste reelle økonomiske vurderingen som foreligger. Her vurderes ikke Lisensvedtaket spesielt, men åpningen av Barentshavet sørøst generelt. Det foreligger med andre ord ingen særskilt økonomisk vurdering relatert til Lisensvedtaket.

Slik det fremgår over er Konsekvensutredningens økonomiske vurderinger relatert til Barentshavet sørøst grovt mangelfulle og feilaktige. Den inneholder mange påviselige og åpenbare feil, og ingen av de usikkerhetsmomentene knyttet til de økonomiske sidene ved petroleumsutvinningen er fremhevet over er nevnt med et ord i forkant av Lisensvedtaket.

Det må følgelig legges til grunn at den saksbehandlingen som er gjort relatert til Lisensvedtakets økonomiske sider ikke oppfyller lovverket og Grunnlovens krav til forsvarlig saksbehandling.

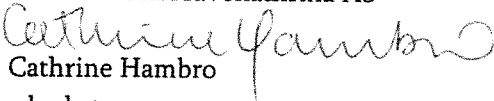
I Konsekvensutredningen er det underrapporten «Inntekter fra petroleumsvirksomhet på nasjonalt nivå», som er det sentrale dokumentet der det foretas økonomiske vurderinger (bilag 18 til stevningen). For å få ytterligere klarhet i den økonomiske saksbehandlingsprosessen som er gjennomført i forkant av Lisensvedtaket *bør* vi staten opplyse hvilke ansatte hos Oljedirektoratet

som har hatt ansvar for å utarbeide denne underrapporten. Vi antar at det minst er en saksansvarlig og en saksbehandler som har behandlet rapporten, og vi ber om å få opplyst navnet på alle som bidro til å utarbeide rapporten, med en beskrivelse av hvilke roller disse hadde. Tilsvarende ber vi staten opplyse hvilke personer som hadde arbeidet med å følge opp de økonomiske vurderingene som ble foretatt i Konsekvensutredningen hos Olje- og energidepartementet.

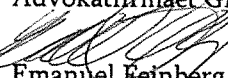
Vi kan for øvrig ikke se at staten har kommentert vårt uttrykkelig spørsmål (prosesskriv av 24. mars 2017, punkt 4) om staten anser kravene til samfunnsøkonomisk analyse i R-109/2005 (erstattet av R-109/14) oppfylt gjennom den økonomiske saksbehandlingen som er foretatt. Vi ber igjen staten kommentere dette, både generelt for saksbehandlingen forut for Lisensvedtaket og spesifikt relatert til vurderingene gjort i sammenheng med Konsekvensutredningen.

Prosesskrivet er sendt til retten elektronisk ved opplasting i Aktørportalen. Den er også sendt til Regjeringsadvokaten elektronisk og per post.

Wahl-Larsen Advokatfirma AS


Cathrine Hambro
advokat

Advokatfirmaet Glittertind AS


Emanuel Feinberg
advokat