

Norges Høyesterett
Via Aktørportalen

Oslo, 12. oktober 2020

SLUTTINNLEGG
TIL
HØYESTERETT

Sak nr.: 20-051052SIV-HRET

Ankende parter: Foreningen Greenpeace Norden
BOX 15164, 04 65 Stockholm, Stockholms län

Natur og Ungdom
Torggata 34, 0183 OSLO

Partshjelpere: Besteforeldrenes klimaaksjon
c/o Lund & Co, Akersgt. 30, 0158 Oslo

Naturvernforbundet
Mariboegs gate 8, 0184 Oslo

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

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

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

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
Rettslig medhjelper: Advokat Anders Wilhelmsen
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

1 PÅSTAND

På vegne av Föreningen Greenpeace Norden, Natur og Ungdom, Besteforeldrenes klimaaksjon og Naturvernforbundet nedlegges følgende påstand:

1. Kongelig resolusjon av 10. juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser på den norske kontinentalsokkelen «23. konsesjonsrunde» er helt eller delvis ugyldig.
2. Föreningen Greenpeace Norden, Natur og Ungdom, Besteforeldrenes klimaaksjon og Naturvernforbundet tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten og for tingretten.

2 FAKTISKE ANFØRSLER

Kravet bygger på følgende ubestridte faktisk grunnlag, som langt på vei er lagt til grunn av lagmannsretten på side 22 flg. (våre tilføyelser til lagmannsrettens redegjørelse er kursivert):

- Global oppvarming er en av de største utfordringene menneskeheten står overfor.
- Oppvarmingen av planeten skyldes utslipp av klimagasser, først og fremst karbondioksid (CO₂), til atmosfæren.
- Frem til i dag har utslippene medført en gjennomsnittlig økt temperatur på rundt én grad sammenlignet med førindustriell tid.
- *Bare én grad økning gir allerede alvorlige konsekvenser globalt og nasjonalt. Globalt har det ført til havstigning økt ekstremvær, hyppigere tørke, skogbranner, hetebølger og flom. I Norge har det blant annet allerede ført til 30 prosent økning i tilfeller av ekstrem nedbør, og en økning i flom og skred og vannskader på bygninger og infrastruktur knyttet til dette.*
- Dersom utslippene fortsetter i tråd med dagens klimapolitikk, vil oppvarmingen fortsette mot 3-4 grader mot slutten av dette århundret.
- *Bare ved en økning på over 1,5 grader vil både globale og nasjonale konsekvenser kunne bli katastrofale. Globalt vil det føre til økt risiko for ekstreme værhendelser som nevnt over og økt fare for tap økosystemtjenester som vi er avhengige av. Risikoen for såkalte vippepunkter («tipping points») øker betydelig mellom 1 og 2 graders oppvarming. I Norge vil det blant annet føre til ytterligere økning i nedbør, flom og skred.*
- *Såkalte vippepunkter betegner tidspunkter hvor en rekke mindre endringer eller hendelser utløser selvforsterkende mekanismer som til slutt endrer klimasystemet fra en stabil tilstand til en annen. Et vippepunkt knyttet til ismelting på Grønland og i Vest-Antarktis kan allerede ha blitt passert, slik at disse ismassene vil smelte betydelig og medføre havstigning. Etter Parisavtalen er verdens land enige om at økningen må holdes godt under 2 grader og helst under 1,5 grader, sammenlignet med førindustriell tid. Dette for å holde risikonivået for irreversible og farlige hendelser på et forsvarlig nivå.*
- Et ressurssterkt land som Norge har et større ansvar enn andre land. *Selv med utgangspunkt i det mest gunstige byrdefordelingsprinsipp for Norge, må Norge kutte cirka 60 % av egne utslipp innen 2030.*
- De samlede utslippsmålene som er meldt inn under Parisavtalen, er klart for lave til å oppnå målet i avtalen om å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. *Verden har dermed ikke i dag en effektiv klimaavtale.*

- IPCCs karbonbudsjett innebærer at det kun kan slippes ut ytterligere 580-770 GtCO₂ (gigatonn CO₂) for å nå 1,5-gradersmålet med 50 prosent sannsynlighet.
- Med dagens utslippsnivå innebærer det at karbonbudsjettet for 1,5-graders målet er brukt opp om omtrent 15 år. Med gradvise utslippsreduksjoner kan budsjettet først være brukt opp om cirka 30 år. Da må verden ha gått over til et netto nullutslipp.
- Globalt er det allerede funnet kull, olje og gass som utgjør ca. 3500 GtCO₂. Globalt er det allerede påvist olje- og gassreserver på over 1000 GtCO₂.
- Norske utslipp per innbygger har stabilt ligget på ca. 10 tonn CO₂ per år. Det er omtrent det dobbelte av verdensgjennomsnittet, og også over gjennomsnittet i EU.
- Den største utslippskilden i Norge er utvinning av olje og gass, som står for noe i underkant av en tredel av alle utslipp i Norge.
- Årlige utslipp fra petroleum utvunnet i Norge ligger på mellom 400 og 500 MtCO₂. Dette utgjør drøye 1 prosent av verdens årlige globale utslipp. *Til sammenligning utgjør den norske befolkning ca. 0,07 prosent av verdens befolkning.*
- Utvinningstillatelsene gir enerett til undersøkelser, leteboring og utvinning i området de gjelder. Faktisk utvinning krever senere godkjenning, *men rettighetene etablert ved utvinningstillatelsene legger bånd på myndighetenes handlingsrom ved etterfølgende godkjenning.*
- Det er ikke mulig å kvantifisere hvor mye utslipp som vil komme fra utvinningstillatelsene, men de etablerer rettigheter. *Formålet er å oppnå størst mulig økonomisk gevinst gjennom utvinning av mest mulig (lønnsom) petroleum.*
- Utvinningstillatelsene gjelder petroleumsutvinning som tidligst vil finne sted om 10-15 år, og *som anslagsvis vil tilføre markedet petroleum i perioden 2030 og fremover. Utvinningstillatelsene har til hensikt å bidra til å opprettholde dagens petroleumsutvinningsnivå inn i fremtiden.*
- Det er i dag ikke tilgjengelig i noen storskala tekniske løsninger for karbonfangst og karbonlagring, eller fjerning av CO₂ fra atmosfæren.
- Tre av de ti utvinningstillatelsene i saken (26 av 40 blokker) gjelder utvinningstillatelser i Barentshavet sørøst. Dette er første gang på 20 år at det tildeles tillatelser i et nytt område. Anslagene for åpningen i BSØ tilsier at utslippene fra BSØ vil være 22 millioner tonn i høyt scenario med beregnede årlige utslipp på 568 000 tonn i høyt scenario. *Dette utgjør 1 prosent av Norges årlige utslipp.* I tillegg kommer utslipp fra utvunnet petroleum forbrent andre steder. *Hvilken betydning utslippene har muligheten til å overholde Parisavtalens temperaturmål, er ikke drøftet i noen sammenheng.*
- Flere av tillatelsene er gitt i særlig utsatte områder der risikoen for lokale miljøskader er langt høyere enn andre steder på sokkelen.

3 RETTSLIGE ANFØRSLER

3.1 Materielle ugyldighet

3.1.1 Grunnloven § 112

a) Tolkningen av § 112 første ledd

Grunnloven § 112 første ledd er en rettighetsbestemmelse. Miljøorganisasjonene anfører at grensen for krenkelse av § 112 skal trekkes slik at *naturens tålegrenser* overholdes, jf. at naturens mangfold og produksjonsevne skal «bevares». Bestemmelsen inneholder en absolutt grense for aktiviteter som

gjør at naturens produksjonsevne ikke bevares (krav til bærekraftig forvaltning) og tålegrenser brytes. Naturvitenskapelig faktagrunnlag er avgjørende for å definere denne grensen.

Hvis naturvitenskapen ikke har frembrakt sikker kunnskap om tålegrensene og om konsekvensene av å bryte disse, skal det ved grensedragningen legges inn en *sikkerhetsmargin*, jf. at naturens mangfold skal «bevares», og plikten til å «sikre denne rett» også for «etterslekten». Sikringsplikten tydeliggjøres i Grunnloven § 92.

Storskala industriell aktivitet, herunder petroleumsutvinning, er i *kjerneområdet* til Grunnloven § 112. Aktiviteter som bidrar til at tålegrenser brytes samtidig som skaden er *irreversibel*, er i strid med grensen i § 112.

Kravet til vurdering av samlet belastning innebærer at Norge må ta sin del av ansvaret for den globale situasjonen, selv om Norge verken kan løse klimakrisen alene, eller Norges klimagassutslipp isolert sett bryter klimatiske tålegrenser.

Formålet med § 112 er å forebygge miljøskade og sikre naturens produksjonsevne. Dette formålet ivaretas kun hvis vurderingene etter bestemmelsen hensyntar også fremtidige skadevirkninger av en aktivitet. Det har dermed ikke betydning for § 112-vurderingen at de negative konsekvensene av utvinningstillatelsene delvis ligger i fremtiden.

Når klimaets tålegrenser vurderes, er det i naturvitenskapelig sammenheng *klodens klima* som må vurderes. Dette er dermed også bestemmende for hvordan grensen i § 112 må fastlegges. Ethvert utslipp over hele kloden er marginalt i forhold til alle andre historiske og samtidige utslipp. De bidrar like fullt til at tålegrensene brytes. Utslipp fra petroleumsutvinning basert på utvinningstillatelsene er saklig sett sterkt forbundet med et akutt problem som må løses, nemlig klimaproblemet. Fordi naturmiljøet skal «sikre[s]» og «bevares» må bestemmelsen fortolkes til å omfatte disse utslippene, selv om historiske og samtidige utslipp er langt større. Alternativet er at industrielle aktiviteters klimagassutslipp aldri kommer i konflikt med grensen i § 112, uansett hvor store utslipp aktiviteten bidrar med. Det vil i så fall bety at Grunnloven § 112 ikke har noen betydning som en skranke for Norges klimaødeleggende aktiviteter.

For naturen spiller det ingen rolle om påvirkningen er fragmentert. Det er derfor den *samlede belastningen* som er avgjørende, jf. kravet til «langsiktig og allsidig betraktning». Det betyr at lokale miljøskader, klimagass ved petroleumsproduksjon og klimagasser ved forbrenning av petroleum, herunder også petroleum som er eksportert, skal tas med i vurderingen, slik også lagmannsretten korrekt konkluderte.

Ved vurderingen av om utvinningstillatelsene overskrider grensen i § 112, må det legges vekt på hva som er *Norges ansvar* for klimakrisen, sett hen til *Norges historiske utslipp* og *Norges muligheter*. Ved vurderingen av Norges ansvar er det også relevant at flere av utvinningstillatelsene har til formål å opprettholde høy produksjon ved at tillatelsene tilrettelegger for (ved etablering av infrastruktur m.v.) at norsk petroleumsindustri tas ett skritt videre, lenger nord og øst enn noen gang før. Denne retningen for norsk petroleumsindustri gjør det stadig vanskeligere for Norge å ta sin del av ansvaret for at natur og miljø ikke ødelegges som følge av klimaproblemet.

Aktiviteter som bidrar til å opprettholde et farlig høyt risikonivå for at tålegrenser brytes, og bidrar til at naturens produksjonsevne dermed går tapt, overskrider grensen i § 112. Dette vil særlig gjelde for disse utvinningstillatelsene fordi petroleum fra disse kommer til markedet i en tid hvor alle er enige om at klimagassutslippene raskt må nærme seg netto nullutslipp.

Grunnloven § 112 lovfester videre et krav til forvaltning i et evighetsperspektiv, jf. kravet til bærekraftig forvaltning som er nedfelt i at naturens ressurser skal «bevares» også for «etterslekten». I tillegg til at tålegrenser ikke må brytes, må derfor alle inngrep i natur og miljø *ha et akseptabelt formål*, slik at miljøverdien ikke trues uten at det er en god grunn til å gjøre det. Om et formål er akseptabelt vil bero på en relativ vurdering. Miljøorganisasjonene anfører at en slik vurdering kan gjøres etter samme mønster som Høyesterett anvendte i Rt. 2015 s. 93 (Maria) avsnitt 60 om Grunnlovens § 102, det vil si at aktiviteten må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig.

Også petroleumslovens § 3-3 jf. § 3-1 krever en avveining av blant annet miljømessige og økonomiske forhold. Dette er en alternativ hjemmel for ugyldiggjøring av utvinningstillatelsene.

Hvis aktivitetens utslipp fullt ut kompenseres for eksempel ved teknologiske metoder, kan det tilsi at grensen i § 112 ikke brytes ved aktiviteten. Det anføres at dette er en annen vurderingen enn vurderingen av tiltakplikten etter tredje ledd, jf. under.

b) Tolkningen § 112 annet ledd

Grunnloven § 112 annet ledd gir borgerne rett til kunnskap om naturmiljøet og om virkningene av planlagte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter første ledd. Etter Miljøorganisasjonenes oppfatning er det sikker rett at annet ledd gir borgerne rettigheter. Annet ledd er relevant ved tolkningen av første ledd.

c) § 112 første ledd og forholdet til tredje ledd

Det anføres at grensen i § 112 første ledd trekkes uavhengig av de tiltak staten har iverksatt som følge av plikten etter tredje ledd. Kravet til samlet vurdering av belastninger og eventuell naturvitenskapelig usikkerhet om konsekvenser av et tiltak, kan kreve at det legges inn en sikkerhetsmargin i gresedragningen.

En kobling mellom første og tredje ledd slik lagmannsretten har lagt til grunn på side 18, som *kombineres* med stor skjønnsfrihet med hensyn til om statens tiltak er adekvate, betyr at § 112 første ledd mister sin betydning som en grense. En slik tolkning svarer verken på de behovene samfunnet har i dag, eller på de behovene samfunnet kommer til å ha i årene som kommer.

Det er mulig å innfortolke en sammenheng mellom § 112 første og tredje ledd uten at første ledd mister sin betydning som en grunnlovsfestet grense for hvilke statlige handlinger som kan gjennomføres. Det vil i så fall kreve at tredje ledd fortolkes til å ha en positiv og en negativ side, jf. Grunnloven § 92. Videre krever dette tolkningsalternativet en streng overprøving av om tiltakene er *adekvate*, dvs. om de oppfyller sitt formål (reducerer utslipp i et omfang som sikrer netto nullutslipp rundt 2050).

d) § 112 tredje ledd – tiltaksplikten

Statens tiltaksplikt etter tredje ledd kan også vurderes isolert i forhold til første ledd. Miljøorganisasjonene gjør gjeldende at tiltaksplikten har en positiv og en negativ side, jf. Grunnloven § 92. Rettighetsvurderingene etter første og tredje ledd er dermed ganske like.

Hvis det *ikke finnes* tiltak som *sikrer* at rettigheten i § 112 ikke krenkes, er også tiltaksplikten en plikt til å avstå.

Ved denne betraktningmåten er de samme momentene som det er redegjort for i relasjon til første ledd relevante ved fastleggelsen av tiltaksplikten nærmere innhold. Tiltakene må sikre at naturens tålegrenser ikke brytes. Ved naturvitenskapelig usikkerhet må det legges inn en sikkerhetsmargin for å sikre at naturens mangfold bevares. Det betyr at tiltaksplikten skjerpes. Omfattende industrielle aktiviteter, aktiviteter i sårbare og urørte områder og langvarige aktiviteter vil skjerpe statens tiltaksplikt. Kravet om at Norge må ta sin del av ansvaret for den globale situasjonen veier tungt når det er klimasituasjonen som truer natur og miljø. I denne sammenheng er det relevant at Parisavtalen ikke bare pålegger Norge å angi bidrag til utslippsreduksjoner (*Nationally Determined Contributions - NDC*), men også pålegger statene en innsatsforpliktelse, blant annet uttrykt ved kravet til «*highest possible ambition*» i artikkel 4 punkt 3, for å sikre at temperaturmålene nås.

Hvis tiltakene ikke oppfyller sitt formål (bringer risikoen for farlige klimaendringer ned til et forsvarlig nivå), innebærer også tiltaksplikten at staten avstår fra vedtaket om disse utvinningstillatelsene.

e) § 112 tredje ledd og skjønn

Staten har stor grad av skjønn i valg mellom tiltak, så lenge tiltakene er adekvate og oppfyller sitt eget formål. Hvis tiltakene ikke løser problemet, opphører skjønnsfriheten og staten har en plikt til å avstå fra den skadelige aktiviteten.

f) Subsumsjonen

Klimakrisen betyr at naturens tålegrenser er under sterkt press. Noen tålegrenser (blant annet smeltingen av Grønlandsisen og deler av isdekkene i Antarktis) er allerede brutt. Dette vil ha farlige konsekvenser som verden ikke har noen erfaring med. Risikonivået er svært høyt. Utvinningstillatelsene vil bidra til å hente petroleum opp av undergrunnen i en tid (2030 og fremover) hvor CO₂-utslipp må være i sterk utfasing for at naturens tålegrenser skal kunne overholdes. Fra 2030 og fremover vil risikoen for at flere av naturens tålegrenser brytes være enda mer overhengende enn i dag. Stikk i strid med denne realiteten, gir tillatelsene grunnlag for å opprettholde CO₂-utslipp på et farlig høyt nivå, og bidrar til at tålegrensene brytes. Utvinningstillatelser som skal legge grunnlaget for videreutvikling av petroleumsindustrien mot nord og øst, bidrar dessuten til en sementering av samfunnsutviklingen. Det gjør det stadig vanskeligere for Norge å redusere sine utslipp. Norge oppfyller ikke sin innsatsforpliktelse «*highest possible ambition*» etter Parisavtalen.

Utvinningstillatelsene er derfor en ulovlig krenkelse av § 112.

Konklusjonen er den samme selv om det ses helt bort fra forbrenningsutslipp som oppstår ved bruk av norsk petroleum i andre land.

Flere av utvinningstillatelsene ligger i områder der naturen er urørt, spesielt sårbar og hvor kunnskapen om tålegrensene (nær iskanten) er begrenset. Dette bidrar til å styrke konklusjonen for flere av tillatelsene.

Ved en eventuell forholdsmessighetsvurdering må det i tillegg hensyntas at det er tvilsomt om utvinningstillatelsene har samfunnsmessig nytteverdi. Risikoen for negativ nytteverdi for samfunnet er derimot stor. Teknologiske virkemidler som kompenserer for produksjon og bruk av petroleumen finnes ikke. Vurdert sammen med hensynet til naturens tålegrenser og naturens sårbarhet i det området utvinningstillatelsene gjelder, er vedtaket om utvinningstillatelse i strid med Grunnloven § 112, eller alternativt petroleumsloven § 3-3 jf. 3-1.

Hvis rettighetsvurderingen beror på tredje ledd, må det tas med i betraktningen at utslippene i verden ikke går ned. Unntaket var i 2008 (finanskrise), men denne reduksjonen er tatt igjen av økte utslipp i senere år. Selv om noen land reduserer utslipp, er reduksjonene ikke i nærheten av å være tilstrekkelige for å sikre at naturens tålegrenser ikke brytes.

Norge har i realiteten ikke redusert sine utslipp og ligger svært dårlig an i forhold til andre land. Statens tiltak for å sikre utslippsreduksjoner, jf. tredje ledd, er ikke i nærheten av å oppfylle behovet. Mange av de tiltakene som påberopes har dessuten vært uvirksomme. Det presserende behovet verden har for å bringe verdens CO₂-utslipp ned, det store gapet mellom reduksjonsbehovet og hva man får til, Norges manglende utslippsreduksjoner, og samtlige av de forhold som er nevnt ovenfor, innebærer at vedtakene er i strid med § 112 også når det gjøres en samlet vurdering der statens tiltak trekkes med i vurderingen.

3.1.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Brudd på EMK anføres som et alternativt, selvstendig grunnlag for ugyldighet. Ut fra Miljøorganisasjonenes grunnlovsanførsler vil vernet etter Grunnloven § 112 konsumere vernet etter EMK. Anførselen får likevel selvstendig betydning dersom statens grunnlovsanførsler legges til grunn. Uansett gir EMKs omfattende rettspraksis knyttet til miljøspørsmål som truer liv og privatliv bidrag til tolkningen av Grunnloven § 112.

Miljøorganisasjonene gjøre gjeldende EMK-brudd på *kollektivt* grunnlag, jf. tvisteloven § 1-4. Konvensjonen pålegger primært nasjonalstatene plikter til å sikre menneskerettighetene i de forskjellige statene, jf. også det grunnleggende subsidiaritetsprinsippet. Uavhengig av om enkeltindivider er krenket på en slik måte at de kan klage Norge inn for EMD i dag, har Norge plikt til å bidra til et akseptabelt risikonivå for norske borgere etter EMK artikkel 2 og 8.

Miljøorganisasjonene gjør også gjeldende EMK-brudd på vegne av sine medlemmer, særlig representert ved Natur og Ungdoms medlemmer. Disse medlemmene utsettes allerede for individkrenkelser som også vil kunne bli brakt inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

Miljøorganisasjonene gjør gjeldende at utvinningstillatelsene er et brudd på statens positive forpliktelser etter EMK artiklene 2 og 8. Norges positive forpliktelser vil fastlegges basert på hva

som er «*present days conditions*». Konvensjonen har et sikringsformål, og det er klart at krenkelse kan foreligge også når risiko delvis ligger i fremtiden, jf. blant annet Tatar mot Romania (2009) avsnitt 106 og 107.

I saker der miljøspørsmål truer liv og privatliv, anvender EMD rettspraksis relatert til artikkel 2 for å fastslå om det foreligger en krenkelse av artikkel 8, og motsatt jf. for eksempel Budayeva mot Russland (2008) avsnitt 133.

Det er uavklart hva som vil være EMDs vurderingskriterium for å fastslå krenkelse når klimatiske forhold truer rettighetene. Etter artikkel 2 er vurderingskriteriet «*real and immediate risk*» og det anvendes en avdempet «Osman-test». Etter artikkel 8 er vurderingskriteriene varierende. Vurderingskriteriet «*serious and substantial risk to the health and well-being*» jf. Tatar mot Romania (2009) avsnitt 107, synes mest aktuelt i denne saken.

Også dersom det noe strengere vurderingskriterium etter artikkel 2 – «*real and immediate*» - anvendes, foreligger en krenkelse. I saker der miljøspørsmål truer rettighetene, er begrepet «*immediate*» ikke et krav til årsakssammenheng eller umiddelbar trussel mot livet. Det anføres at begrepet «*immediate*» skal forstås som en beskrivelse av betydningen av rask statlig handling. Begrepet «*immediate*» er ikke et krav til at rettighetskrenkelsen er nært forestående når risikoen som skal forebygges er kontinuerlig, samtidig som det er ukjent når statlig agering vil være for sent. *Spørsmålet er når* det er saklig å kreve at staten gjennomfører tiltak. *Svaret* må reflektere at statlig aktivitet som kommer for sent eller som ikke virker, er irrelevant.

Cordella mot Italia (2019) viser at også udefinerte grupper av personer er beskyttet, jf. også avsnitt 172. Det samme viser Tatar mot Romania (2009) blant annet avsnitt 122 og Stoicescu mot Romania (2011) avsnitt 61.

Ved en nærmere vurdering av omfanget av statenes positive plikter etter EMK artiklene 2 og 8 må retten også se hen til relevante internasjonale avtaler og folkerettslig sedvanerett, jf. for eksempel Tatar mot Romania (2009) der EMD i del II B analyserte «*Relevant international law and practice*» herunder Stockholmerklæringen, Rioerklæringen og føre-var-prinsippet. Miljøorganisasjonene anfører at Parisavtalens definerte risikonivå for hva som er akseptable klimaendringer (artikkel 2 a), avtalens innsatsforpliktelser (artikkel 4 pkt. 3 og 4, avtalens byrdefordelingsprinsipper (artikkel 4 pkt. 3) samt det uttrykte behovet for at samfunnets investeringer legges om (artikkel 2 c) er relevante ved fastleggelsen av hva Norges positive forpliktelser går ut på.

Det anføres at utvinningstillatelsene innebærer brudd på statens positive forpliktelser etter artiklene 2 og 8, både for så vidt gjelder forpliktelsenes prosessuelle og materielle side. Gitt at verken Grunnlovens § 112 eller petroleumslovens § 3-3 jf. 3-1 pålegger staten å *avstå* fra disse utvinningstillatelsene, er det ved vurdering av forpliktelsene i artiklene 2 og 8 svært sentralt at staten ikke har noen regler som sikrer at ressursutnyttelsen faktisk begrenses, når dette er nødvendig for å ivareta eksistensielle behov. Tvert imot er det *spesielt påfallende* at statens mål synes å være at flest mulig ressurser utnyttes. Dermed *økes* risikonivået.

Ved vurderingen av om statens positive forpliktelser er brutt, er konteksten klodens klimakrise relevant, samtidig som det er på det rene at også mennesker i Norge er eksponert for fare. Det er

ikke tvilsomt at Norge i lang tid har kjent til farene knyttet til klimasituasjonen. Det er heller ikke uforholdsmessig å kreve at Norge gjennomfører tiltak som raskt bidrar til risikoreduksjon. Vurderingskriteriene «*real and immediate risk*» (artikkel 2) og «*serious and substantial risk to the health and well-being*» (artikkel 8) er oppfylt, og utløser statens plikt til å iverksette «*necessary and appropriate measures*» jf for eksempel Lopez Ostra mot Spania avsnitt 51. Ved vurderingen av «*all necessary and appropriate measures*» vil tiltak som ikke har målbar effekt og tiltak som er på planleggingsstadiet, bli sett bort fra. Norge har ingen regler om når og hvordan petroleumsutvinningen skal begrenses. Videre har Norge i realiteten ikke redusert sine utslipp. Norge er heller ikke på en utslippsreduksjonsbane som er forenelig med temperaturmålene som må overholdes. Plikten til å iverksette «*all necessary and appropriate measures*» er derfor ikke oppfylt.

Når det gjelder statens prosessuelle forpliktelser etter artiklene 2 og 8, er det klart at staten ikke har vurdert eller synliggjort for offentligheten hvor store forbrenningsutslipp i andre land utvinningstillatelsene vil bidra til, og om dette er forenlig med Parisavtalens temperaturmål. Dette innebærer brudd på de prosessuelle forpliktelsene i artiklene 2 og 8.

3.2 Saksbehandlingsfeil

3.2.1 *Overordnet*

Det gjøres også gjeldende at de tre av utvinningstillatelsene som er tildelt i Barentshavet sørøst er ugyldige som følge av saksbehandlingsfeil.

Saksbehandlingen som ledet frem til disse tillatelsene har skjedd i to ledd:

For det *første* har Olje- og energidepartementet saksbehandlet spørsmålet om åpning av Barentshavet sørøst (*åpningsfasen*). Denne saksbehandlingen ledet til Regjeringens og Stortingets beslutning om å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Det anføres at denne prosessedende og nødvendige åpningsbeslutningen er ugyldig. Uten en gyldig åpningsbeslutning er også utvinningstillatelsene i området ugyldig. Regjeringen har kun kompetanse til å dele ut utvinningstillatelser i åpnete områder.

Utredninger på dette tidspunktet er særlig viktig på dette tidspunktet fordi:

«Bare da har en tilstrekkelig tid til å utrede alle kontroversielle spørsmål, samle inn nødvendig materiale og uttalelser og analysere og vurdere alle sider av problemene. Er et område først åpnet for petroleumsvirksomhet viser all erfaring at en rekke hensyn lett fører til et tidspres for igangsetting av aktivitet eller utvidelse av denne» (Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s. 43-44)

For det *andre* er gjort feil da de tre første tillatelsene i Barentshavet sørøst ble *tildelt*. På dette tidspunktet var oljeprisen under halvparten av det oljeprisen var på åpningstidspunktet. I tillegg hadde Norge underskrevet Parisavtalen og klimapanelets femte hovedrapport hadde kommet. Dette tilsa en ny vurdering av om det var riktig å gå i gang med petroleumsvirksomhet også i BSØ.

3.2.2 Åpningsfasen

Kravene til saksbehandling i åpningsfasen følger av petroleumsloven § 3-1, petroleumsforskriften kapittel 2a, Grunnloven § 112 andre ledd og generelle forvaltningsrettslige prinsipper, også tolket i lys av direktiv 2001/42/EF (plandirektivet).

Saksbehandlingen har sviktet på særlig to punkter:

- For det *første* har det sviktet ved departementets utredning og vurdering av de *økonomiske virkningene* ved petroleumsvirksomheten.

Petroleumsloven stiller et uttrykkelig krav til vurderinger av mulige samfunnsøkonomiske virkninger. Dette er også fornuftig ettersom samfunnsøkonomien som forfølges er den sentrale årsaken til at samfunnet aksepterer miljøskadevirkningene og miljøskaderisikoen petroleumsvirksomheten fører med seg. Slike vurderinger vil naturligvis være heftet med usikkerhet, men usikkerhet er ingen grunn til å unngå å gjøre så gode vurderinger som mulig. Realiteten er at de økonomiske vurderingene/utredningene OED presenterte er så mangelfulle og heftet med så store feil at det i realiteten ikke har blitt foretatt noen vurdering av samfunnsøkonomien slik loven krever. Dette gjelder både inntekter for samfunnet og sysselsettingsvirkninger/ringvirkninger.

OED har også holdt grundigere utredninger som synliggjorde en lavere (og mulig negativ) samfunnsøkonomisk nytte unna beslutningstakerne (Regjeringen og Stortinget) og offentligheten. Dette er i strid med de alminnelige forvaltningsrettslige krav til å virke for en nøytral og objektiv saksopplysning.

- For det *andre* har det sviktet ved departementets utredning og vurdering av de *klimamessige* virkningene ved petroleumsaktiviteten.

Staten har erkjent at det ikke – på noe tidspunkt – er gjort noen vurdering av betydningen det har at Norge potensielt bidrar til økte klimagassutslipp globalt ved å utvinne petroleum. Utvinningstillatelsene har til hensikt å opprettholde gjeldende petroleumsutvinningsnivå langt frem i tid. Dette er petroleumsutvinning av petroleum som ved forbrenning bidrar til over 1 prosent av verdens årlige utslipp. Virkningen dette har på verdens mulighet til å klare å redusere CO₂-utslipp i tilstrekkelig grad fremover er ikke engang vurdert. Det er heller ikke gjort noen vurdering av hvordan utslippene som vil kunne komme fra åpningen av BSØ er forenlig med å oppnå Norges klimamål.

I sum er det grunn til å regne med at disse feilene kan ha virket inn på åpningsbeslutningen. Etterfølgende behandling av spørsmålet har begrenset betydning for innvirkningsvurderingen. I ettertid vil beslutningstagerne påvirkes av at beslutningen allerede har blitt tatt, og av at samfunnet har innrettet seg. Det vil ofte gå prestisje i saken, og det vil være en høy terskel for å akseptere at en beslutning kunne ha blitt annerledes. Saksbehandlingsfeilene undergraver samtidig den demokratiske prosessen som Stortingsbehandlingen skal føre med seg, ettersom denne skjedde på sviktende og mangelfulle premisser.

3.2.3 Tildelingsfasen

Selv om OED kunne lene seg på saksbehandlingen i forkant av *åpningsbeslutningen*, var OED forpliktet til å vurdere om det var kommet ny informasjon som tilsa at det var nødvendig å gjøre tilleggsvurderinger på tildelingstidspunktet. Dette gjelder særlig der det går lengre tid mellom åpningsbeslutningen og tildelingstidspunktet. Det var først ved tildelingen at staten avga rettigheter. Inntil dette tidspunktet var det fortsatt mulig å avstå fra å drive petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst. Selv om petroleumsloven ikke stiller krav til slike vurderinger før tildeling, følger krav til slike videre vurderinger av forvaltningsloven § 17 og Grunnloven § 112 annet ledd. På dette tidspunktet var Parisavtalen inngått, Grunnloven var endret og oljeprisen hadde stupt. Likevel foretok ikke OED noen ny vurdering av om det var riktig å starte et nytt kapittel i norsk petroleumsvirksomhet.

4 BEVIS OG FREMDRIFTSPLAN

De dokumentbevis som er lagt frem i saken vil påberopes til støtte for det faktum Miljøorganisasjonene anfører. Utover det som er nødvendig for å belyse prosessen som ledet frem til utvinningstillatelsene og tillatelsenes geografiske plassering vil ankende parter konsentrere seg om bevis som belyser de kursiverte anførsle i punkt 2 over. I tillegg vises det til skriftlige erklæringer fra klimaforskerne Eystein Jansen og Bjørn Hallvard Samset, fra samfunnsøkonomene Knut Einar Rosendahl og Mads Greaker samt partsrepresentanter i lagmannsretten for Besteforeldrenes klimaaksjon (Ketil Lund) og Natur og Ungdom (Gaute Eiterjord).

Partene er i dialog om fremdriftsplan, og gjør sitt ytterste for å komme frem til en omforent fremdriftsplan innen 20. oktober 2020, jf. Høyesteretts brev av 8. juni 2020.

* * *

Dette prosesskrivet er lastet opp elektronisk i Aktørportalen.

Advokatfirmaet Glittertind AS

Wahl-Larsen Advokatfirma AS

Emanuel Feinberg
Advokat

Cathrine Hambro
Advokat