

UiO • **Det juridiske fakultet**

# Krav til utredning av klimavirkninger fra eksportert olje og gass etter Grunnloven § 112 annet ledd

Kandidatnummer: 599

Leveringsfrist: 25.04.2018

Antall ord: 17 695



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Rettskildebildet og metodiske kommentarer.....	3
1.2.1	Grunnloven § 112 .....	3
1.2.2	Forarbeider.....	3
1.2.3	Norsk regelverk og EU-direktiver om konsekvensutredninger .....	4
1.2.4	Internasjonale rettskilder .....	5
1.2.5	Juridisk litteratur.....	6
1.3	Fremstillingen videre .....	7
<b>2</b>	<b>KLIMA SOM EN DEL AV GRUNNLOVEN § 112.....</b>	<b>8</b>
2.1	Innledning .....	8
2.2	Rett til kunnskap om <i>klimavirkninger</i> av planlagte og iverksatte inngrep i naturen .....	8
2.3	Rettighetshavere etter Grunnloven § 112 annet ledd .....	11
2.4	Statens plikt til å iverksette tiltak.....	14
2.4.1	Tolkning av den nye ordlyden .....	14
2.4.2	Rettighetsbestemmelse eller programerklæring .....	14
2.4.3	Tiltaksplikten i forbindelse med petroleumsutvinning.....	17
2.5	Delkonklusjon .....	18
<b>3</b>	<b>UTREDNING AV KLIMAVIRKNINGER FRA EKSPORTERT OLJE OG GASS</b> <b>.....</b>	<b>20</b>
3.1	Innledning .....	20
3.2	Grunnloven § 112 annet ledd som selvstendig rettsgrunnlag .....	20
3.3	Krav til utredning av klimakonsekvenser etter petroleumsregelverket .....	22
3.3.1	Kort om systemet for petroleumsutvinning .....	22
3.3.2	Åpning av område for petroleumsvirksomhet .....	24
3.3.3	Tildeling av utvinningstillatelser .....	28
3.3.4	Plan for utbygging og drift .....	29
3.4	Krav til utredning av klimakonsekvenser etter Grunnloven § 112 annet ledd.....	32
3.5	Når må utredningen gjøres for å ivareta rettighetene i Grunnloven § 112?.....	38
3.6	Delkonklusjon .....	42
<b>4</b>	<b>IMPLIKASJONER FRA DET INTERNASJONALE KLIMAREGIMET .....</b>	<b>44</b>
4.1	Innledning .....	44
4.2	Virkemiddelbruk i det internasjonale klimaregimet .....	44

4.3	Betydningen av et felles forpliktende mål .....	47
4.4	Delkonklusjon .....	48
<b>5</b>	<b>AVSLUTNING .....</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>REFERANSER.....</b>	<b>51</b>
6.1	Litteratur.....	51
6.2	Norske rettskilder .....	55
6.2.1	Lover og forskrifter .....	55
6.2.2	Forarbeider.....	56
6.2.3	Stortingsdokumenter.....	58
6.2.4	Andre dokumenter fra offentlig forvaltning .....	58
6.2.5	Dommer .....	59
6.3	Internasjonale rettskilder .....	59
6.3.1	Traktater.....	59
6.3.2	EU-direktiver .....	60
6.3.3	Internasjonale retningslinjer .....	60
6.3.4	Avgjørelser fra EU-domstolen.....	60
6.3.5	Rapport fra EU-kommisjonen .....	61
6.3.6	Andre internasjonale avgjørelser .....	61

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Miljøbestemmelsen i Grunnloven § 110b ble innført i 1992. Grunnlovfesting av en rett til miljø hadde vært diskutert siden Stockholmkonferansen i 1972. Femten år senere fikk temaet ny aktualitet med Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport. Rapporten fra 1987 fremhevet grunnlovfesting som et rettslig virkemiddel for å ivareta miljøhensyn.

Gjennom grunnlovsrevisjonen i 2014 ble Grunnloven språklig oppdatert. Miljøparagrafen fikk nytt paragrafnummer. Det ble også gjort en endring i ordlyden i bestemmelsens tredje ledd. Grunnloven § 112 lyder i dag:

*«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.»*

Det samme året som miljøbestemmelsen først ble vedtatt, samlet verdens stater seg om Rammekonvensjonen for klimaendringer. Konvensjonen var et resultat av en økende bevissthet rundt sammenhengen mellom menneskeskapte klimagassutslipp, og økende global oppvarming. Det var tydelig at klimaendringene var av global karakter. Statene søkte derfor en felles løsning basert på internasjonalt samarbeid.

Gjennom naturvitenskapelig forskning har verden fått mer kunnskap om sammenhengene i naturen, de økologiske systemene, og årsaker til og virkninger av klimaendringene. Siden 1992 har miljøretten utviklet seg både internasjonalt, regionalt og nasjonalt. Miljøutfordringer og hva som kreves for å møte dem har vært hyppig diskutert på den politiske arena. Den siste tiden har det oppstått en internasjonal trend der klimasaker tas inn for domstolene. Saker har blitt reist overfor stater og oljeselskaper på klimarettslig grunnlag over hele verden. I mars 2017 var det reist 884 klimarettssaker på verdensbasis.<sup>1</sup>

I 2016 saksøkte organisasjonene Greenpeace og Natur og Ungdom den norske stat for brudd på Grunnloven § 112 (klimasøksmålet). Saksøkerne mente at vedtakene om tildeling av utvinningstillatelser for petroleumsvirksomhet i 23. konsesjonsrunde var ugyldige. De viste til

---

<sup>1</sup> UN Environment I (2017) s. 10.

Grunnloven § 112, sett i lys av klimaforskningen og Paris-avtalens mål om å begrense global oppvarming til under 2, og helst til 1,5 grader.

Dommen falt i Oslo tingrett i januar 2018.<sup>2</sup> Staten vant saken. Tingrettsdommen har i ettertid vært gjenstand for debatt.<sup>3</sup> Et særlig omdiskutert moment er tingrettens vurdering av at Grunnloven § 112 ikke krever en vurdering av klimagassutslipp fra eksportert norsk olje og gass.<sup>4</sup> Dommen ble forsøkt anket direkte til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg avviste den direkte anken. Saken vil dermed komme opp for lagmannsretten.<sup>5</sup> Dette er den første avgjørelsen hvor miljøbestemmelsen i Grunnloven er anført som grunnlag for ugyldighet av et forvaltningsvedtak. Det er derfor interessant å analysere innholdet i Grunnloven § 112, og se nærmere på i hvilken grad bestemmelsen stiller krav til utredning av klimavirkningene fra eksportert olje og gass.

Opgavens tema har en materiell og en prosessuell side. For det første gjelder det forståelsen av den materielle retten til miljø etter bestemmelsens første ledd, og hvilke inngrep som kan tillates i denne. En forutsetning for at miljøhensyn integreres i beslutningsprosesser, er at miljøvirkninger undersøkes og gjøres kjent. Det prosessuelle spørsmålet er derfor hvilke krav Grunnloven § 112 annet ledd stiller til utredning av konsekvenser for klimaet. Det er denne problemstillingen oppgaven søker å besvare:

*Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 annet ledd til utredning av klimavirkninger fra eksportert olje og gass?*

Jeg vil besvare problemstillingen etter alminnelig rettsdogmatisk metode. Oppgaven dreier seg om norske miljøforpliktelser etter Grunnloven § 112 annet ledd, sett i lys av petroleumsregelverket og internasjonale klimaforpliktelser. Den inneholder derfor elementer av statsforfatningsrett og internasjonal miljørett. Tyngdepunktet ligger innenfor norsk miljørett.

Domstolenes generelle prøvingsrett og prøvingsintensitet i grunnlovsspørsmål faller i utgangspunktet utenfor oppgavens rammer. Temaet innbyr til interessante vurderinger av statsmaktens innbyrdes forhold, og i hvilken grad Grunnloven skal begrense et gjeldende politisk flertall i Stortinget.<sup>6</sup> Siden perspektivet først og fremst er miljørettslig, vil det bare trekkes inn der det er direkte relevant for problemstillingen.

---

<sup>2</sup> 16-166674TVI-OTIR/06.

<sup>3</sup> Se Graver (2018), Lorentzen (2018).

<sup>4</sup> Graver (2018).

<sup>5</sup> HR-2018-661-U.

<sup>6</sup> Se Holmøyvik (2013) s. 25.

## 1.2 Rettskildebildet og metodiske kommentarer

### 1.2.1 Grunnloven § 112

Utgangspunktet er Grunnloven § 112. En tolkning av ordlyden vil stå sentralt. Bestemmelsen har flere deler. Disse kan ikke tolkes isolert, men må leses i sammenheng. Bestemmelsen ble endret ved grunnlovsrevisjonen i 2014. Grunnlovsrevisjonen etterlater noen spørsmål om hvordan bestemmelsen skal forstås. Disse søkes håndtert underveis.

Tingrettsdommen i klimasøksmålet er den eneste domstolsavgjørelsen hvor Grunnloven § 112 er påberopt direkte som grunnlag for ugyldighet. Mangelen på rettspraksis utgjør en metodisk utfordring. Vekten av en tingrettsdom som rettskildefaktor er liten. Hvis saken kommer opp for høyere instanser, er de verken bundet av tingrettens argumentasjon, eller dens konklusjoner. Tingrettsdommen ville vanligvis ikke fått mye plass etter vanlig juridisk metode. I mangel av andre avgjørelser brukes den likevel til illustrasjon. Illustrasjonsverdien understrekes av at det er den første domstolsavgjørelsen som tar opp problemstillingen oppgaven søker å belyse. Oppgaven er ikke direkte knyttet til anførslene i denne saken.

Mangelen på rettspraksis nødvendiggjør mer plass til forarbeider, juridisk litteratur, internasjonale rettskilder og reelle hensyn. I det følgende vil jeg behandle noen særskilte metodiske spørsmål.

### 1.2.2 Forarbeider

Et spørsmål er hvilken betydning forarbeidene til Grunnloven § 112 får for tolkningen. Smith mener forarbeider har begrenset vekt ved grunnlovstolkning, på grunn av deres alder og avstanden mellom utredningen og vedtaket.<sup>7</sup> Han understreker likevel at forarbeidene får større betydning der de gir uttrykk for «oppfatninger som støttes både av forslagsstillerne og som deles av et kvalifisert flertall».<sup>8</sup> Bårdsen påpeker at Høyesteretts praksis bekrefter at forarbeidene til grunnlovsendringene kan ha stor betydning, men at «argumentenes klarhet og grundighet vil påvirke vekten».<sup>9</sup> Grunnloven § 112 har nye forarbeider som vil være av større betydning, sammenlignet med grunnlovsbestemmelser med eldre forarbeider. Uttalelsene i menneskerettighetsutvalgets rapport fikk bred tilslutning ved grunnlovsrevisjonen i Stortinget. Det styrker deres betydning for tolkningen.<sup>10</sup> Bestemmelsens første og annet ledd ble ikke endret i 2014. Etersom § 112 er en videreføring av Grunnloven § 110b, vil forarbeidene til bestemmelsen slik den ble vedtatt i 1992 også benyttes.

---

<sup>7</sup> Smith (2017) s. 113.

<sup>8</sup> Smith (2017) s. 113.

<sup>9</sup> Bårdsen (2017) s. 73, Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 14 og Rt. 2015 s. 93 avsnitt 62 og 64.

<sup>10</sup> Thengs (2017) s. 43-44.

Forhistorien til Grunnloven § 112 er av interesse for tolkningen. Det ble fremsatt flere forslag til en miljøbestemmelse i Grunnloven mellom 1972 og vedtakelsen i 1992. Disse ble av ulike grunner forkastet i Stortinget. Backer omtaler forslagene i utredningen han utførte forut for vedtakelsen av § 110b.<sup>11</sup> Forhistorien fremgår delvis av forarbeidene til Grunnloven § 110b og § 112, og utgjør konteksten for å forstå de valgene som ble foretatt i disse. Den gir et bredere perspektiv på hvordan uttalelsene i forarbeidene skal forstås.

### 1.2.3 Norsk regelverk og EU-direktiver om konsekvensutredninger

Kravene til konsekvensutredninger fremgår blant annet av plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Plan- og bygningsloven gjelder ikke på kontinentalsokkelen, jf. pbl. § 1-2. Det er uttalt i forarbeidene at utvidelser av virkeområdet etter pbl. § 1-2 tredje ledd må avgrenses mot petroleumslovens virkeområde.<sup>12</sup> For petroleumssektoren følger kravene til konsekvensutredninger av petroleumsloven og petroleumsforskriften.

Krav til konsekvensutredninger er videre regulert i EUs EIA-direktiv om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, og SEA-direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.<sup>13</sup> Direktivene er tatt inn norsk rett gjennom EØS-avtalen, og er gjennomført ved forskrift om konsekvensutredninger.<sup>14</sup> Utvinning av petroleum er unntatt, med henvisning til at det følger egne regler om konsekvensutredninger av petroleumsregelverket, jf. konsekvensutredningsforskriftens vedlegg I, punkt 14.

Det reiser spørsmålet om direktivene gjelder for petroleumsvirksomhet. Norske myndigheter mener at EØS-avtalen ikke gjelder utenfor territorialfarvannet.<sup>15</sup> Begrunnelsen er at EØS-avtalen gjelder på norsk «territorium», jf. EØS-avtalen artikkel 126 punkt 1. ESA fremholder at avtalens virkeområde må defineres funksjonelt, i tråd med EØS-avtalens formål og hensikt, slik EU-domstolen tolker EU-traktatens virkeområde.<sup>16</sup> Hvorvidt EØS-avtalens geografiske virkeområde omfatter kontinentalsokkelen er rettslig uavklart.<sup>17</sup> Norske myndigheter mener de selv kan bestemme hvilke direktiver som får anvendelse på kontinentalsokkelen. Det fremgår av petroleumsforskriften at SEA-direktivet får anvendelse for åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, jf. petrl. § 3-1.<sup>18</sup> Det er også uttrykt at EIA-direktivet får anvendelse i

---

<sup>11</sup> Backer (1990) s. 24-26.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172.

<sup>13</sup> Direktiv 2014/52/EU, direktiv 2001/42/EU.

<sup>14</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854.

<sup>15</sup> Fredriksen (2012) s. 33-34.

<sup>16</sup> Fredriksen (2012) s. 33-35, ESAs brev vedlagt Ot.prp. nr. 99 (2005–2006).

<sup>17</sup> Arnesen (1996) s. 49-82 kommer til at EØS-avtalen får anvendelse på kontinentalsokkelen.

<sup>18</sup> Forskrift 20. januar 2006 nr. 49, punkt 3.

forbindelse med plan for utbygging og drift, jf. petrl. § 4-2.<sup>19</sup> Det innebærer at direktivene er relevante for tolkningen av disse bestemmelsene. EU-domstolens praksis vil kunne gi momenter til tolkningen av direktivene.<sup>20</sup> Høyesterett har i Rt. 2000 s. 1811 uttalt at presumsjonsprinsippet gjelder for EØS-avtalen.<sup>21</sup> Det betyr at de relevante EØS-reglene kan få betydning for tolkningen av norske rettskildefaktorer.<sup>22</sup>

#### 1.2.4 Internasjonale rettskilder

FNs konvensjon om miljøvurderinger av tiltak med grenseoverskridende virkninger (Espoo-konvensjonen) og protokollen om miljøvurderinger av planer og programmer med grenseoverskridende virkninger (SEA-protokollen) stiller folkerettslige krav til konsekvensutredninger. EU-direktivene har som formål å implementere disse forpliktelsene innenfor EU. Det legges derfor til grunn at disse forpliktelsene ikke bidrar med selvstendige argumenter til for-  
tolkningen.

Norge er forpliktet til å redusere sine klimagassutslipp gjennom internasjonale, juridisk bindende avtaler. Rammekonvensjonen om klimaendringer (UNFCCC) er den overordnede konvensjonen som fastsetter statenes forpliktelser. Kyotoprotokollen er den første bindende protokollen som regulerer klimagassutslipp. Denne er fulgt opp gjennom forpliktelsene under Kyoto 2. Paris-avtalen fra 2015 har trådt i kraft, men forpliktelsene løper fra 2020. Spørsmålet er om disse folkerettslige kildene er relevante for tolkningen av Grunnloven § 112.

Presumsjonsprinsippet innebærer at norsk rett presumeres å stemme overens med folkeretten. Prinsippet får anvendelse der det ikke finnes en norsk regel, eller der en norsk regel kan tolkes på flere måter. I det siste tilfellet velger man den løsningen som er best i tråd med folkeretten.<sup>23</sup> Formålet er å unngå folkerettsbrudd.

Et særlig spørsmål er presumsjonsprinsippets betydning for grunnlovstolkning. Smith mener at Grunnloven må tolkes autonomt.<sup>24</sup> Det betyr at ord og uttrykk i Grunnloven tolkes uavhengig av tilsvarende begreper i internasjonale kilder. Begrunnelsen er at folkeretten bygger på konstitusjonen, og ikke omvendt.<sup>25</sup> Kierulf fremholder at det vil være inkonsekvent at lover legitimert gjennom Grunnloven tolkes i samsvar med internasjonal rett, mens Grunnloven

---

<sup>19</sup> Forskrift 20. januar 2006 nr. 49, punkt 3.

<sup>20</sup> Jf. ODA-avtalen art. 3 punkt 2.

<sup>21</sup> Rt. 2000 s. 1811 punkt 6 og 7. Presumsjonsprinsippet behandles i punkt 1.2.4.

<sup>22</sup> Arnesen (2011) s. 265.

<sup>23</sup> Ruud (2011) s. 63.

<sup>24</sup> Smith (2017) s. 142.

<sup>25</sup> Smith (2017) s. 142.



ikke blir det.<sup>26</sup> Høyesteretts praksis viser at de benytter internasjonale rettskilder ved grunnlovstolkning.<sup>27</sup> Menneskerettighetsutvalget tar opp spørsmålet under vurderingen av en egen tolkningsparagraf i Grunnloven.<sup>28</sup> De påpeker at Høyesterett har tradisjon for å benytte presumsjonsprinsippet på grunnlovsnivå. Siden grunnlovsteksten ofte er knapp vil det være naturlig å se til autoritative internasjonale kilder i tolkningen, i stedet for å foreta en løsrevet, nasjonal fortolkning. Utvalget konkluderer med at presumsjonsprinsippet gjelder for grunnlovstolkning.<sup>29</sup> Det legges derfor til grunn at presumsjonsprinsippet har betydning for grunnlovstolkning.

I forlengelsen av dette kan det spørres hvilken betydning internasjonale rettskilder får for Grunnloven § 112. Bestemmelsen har ikke en direkte parallell i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, eller andre menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av. Det følger av forarbeidene til Grunnloven § 110b at denne ble vedtatt blant annet for å knytte rettsvirkninger til prinsippene i Verdenskommisjonens rapport.<sup>30</sup> Dette knytter bestemmelsen til utviklingen i den internasjonale miljøretten. Det underbygger de internasjonale rettskildenes betydning som tolkningsmomenter for Grunnloven § 112.

Grunnloven § 112 tredje ledd forplikter myndighetene til å iverksette «tiltak» for å gjennomføre bestemmelsens første og annet ledd. For grenseoverskridende miljøproblemer vil et relevant tiltak være å inngå internasjonale samarbeidsavtaler. Som et eksempel søker Norge å ivareta produksjonsevnen i norske vassdrag gjennom Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning. På samme måte er deltakelsen i de internasjonale klimaavtalene et forsøk på å forhindre irreversible klimaendringer som også vil ramme Norge. Sammenhengen mellom slike internasjonale avtaler og Grunnloven § 112 tredje ledd styrker de internasjonale avtalenes betydning som tolkningsmomenter for bestemmelsen. Samlet legges det til grunn at de internasjonale rettskildene får betydning ved tolkningen av Grunnloven § 112.<sup>31</sup>

### 1.2.5 Juridisk litteratur

Oppgavens problemstilling er ikke tidligere direkte drøftet i juridisk litteratur. Flere forfattere har behandlet nærliggende problemstillinger knyttet til Grunnloven § 112 og Grunnloven § 110b. Den juridiske litteraturen vil derfor bidra til fortolkningen. Juridisk litteratur har liten

---

<sup>26</sup> Kierulf (2013) s. 445.

<sup>27</sup> For eksempel Rt. 2015 s. 93.

<sup>28</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 88.

<sup>29</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 88.

<sup>30</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s.3-4.

<sup>31</sup> Slik også Fauchald (2007), og Sjøfjell og Stubhaug (2015) s. 14.

vekt som selvstendig rettskildefaktor.<sup>32</sup> Den kan likevel tjene som støtte til argumenter som utledes fra de mer autoritative kildene. Der det kan påvises en enighet mellom flere forfattere i den juridiske teori, kan denne også i konkrete tilfeller få større vekt.<sup>33</sup>

### **1.3 Fremstillingen videre**

Grunnloven § 112 er en forholdsvis ny bestemmelse, og dens innhold og anvendelsesområde er omdiskutert. Klimasøksmålet og det offentlige ordskiftet illustrerer dette. I del to vil jeg derfor drøfte hvordan Grunnloven § 112 annet ledd får anvendelse på klimaspørsmål. Det er nødvendig for å svare på hvilke krav bestemmelsen stiller til utredning av klimakonsekvenser. Deretter drøfter jeg innholdet i tiltakplikten i tredje ledd, og hvordan denne forholder seg til de foregående leddene i paragrafen.

I del tre drøfter jeg nærmere hvilke krav Grunnloven § 112 annet ledd oppstiller til utredning av klimagassutslipp fra eksportert olje og gass. Et sentralt spørsmål er hvordan bestemmelsen forholder seg til reglene om konsekvensutredninger i petroleumsregelverket, og om Grunnloven § 112 annet ledd kan stille ytterligere utredningskrav. I del fire spør jeg hvilke implikasjoner det internasjonale klimaregimet gir for tolkningen av Grunnloven § 112 annet ledd. I del fem oppsummerer jeg drøftelsen og kommer med noen avsluttende refleksjoner.

Alle kursiveringer i oppgaven er mine egne.

---

<sup>32</sup> Eckhoff (2001) s. 269-271.

<sup>33</sup> Eckhoff (2001) s. 282.

## **2 Klima som en del av Grunnloven § 112**

### **2.1 Innledning**

Spørsmålet i det følgende er hvordan Grunnloven § 112 annet ledd får anvendelse for klimaspørsmål. Først behandles spørsmålet om annet ledd omfatter en rett til kunnskap om klimavirkninger av planlagte og iverksatte inngrep i naturen (punkt 2.2). Deretter drøftes spørsmålet om hvem som er rettighetshavere etter bestemmelsen (punkt 2.3). I punkt 2.4 behandles tiltaksplikten i tredje ledd, og betydningen av ordlydsendringen i 2014.

### **2.2 Rett til kunnskap om klimavirkninger av planlagte og iverksatte inngrep i naturen**

Grunnloven § 112 annet ledd hjemler borgernes «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». Spørsmålet er om bestemmelsen omfatter en rett til kunnskap om klimatilstanden og om klimavirkninger av planlagte og iverksatte inngrep i naturen.

Begrepet «naturen» kan defineres som omgivelser som ikke er bearbeidet av mennesket, men er resultat av organisk utvikling.<sup>34</sup> Dette omfatter blant annet vann, jord og luft. Uttrykket «inngrep i naturen» kan i utgangspunktet lede tanken mot virksomhet som gjør endringer med synbare konsekvenser for disse naturlige omgivelsene, for eksempel et vannkraftverk eller en gruve. Virkninger av planlagte og iverksatte inngrep av denne typen er omfattet av bestemmelsens ordlyd. Spørsmålet er om retten til kunnskap utelukkende regulerer tradisjonell naturvernproblematikk. Klimaet er ikke eksplisitt nevnt i annet ledd. Det taler for at kunnskap om klimatilstanden og klimavirkninger ikke er omfattet.

Ordlyden «inngrep i naturen» tilsvarer den tidligere naturvernloven § 1. Backer bruker denne i sitt forslag til ny grunnlovsbestemmelse. Han mener at retten til informasjon gjelder «den faktiske miljøtilstand, hvilke påvirkninger og utslipp det er utsatt for, og planer om tiltak som kan medføre nye miljøforstyrrelser». Han understreker derfor at uttrykket «inngrep i naturen» skal tolkes vidt.<sup>35</sup> Han påpeker at ordlyden for eksempel omfatter forurensende utslipp til luft.<sup>36</sup> Det kan tale for at ordlyden omfatter mer enn tradisjonelt naturvern.

Petroleumsvirksomhet innebærer boring av brønner, utbygging av felt og infrastruktur i havområder, og utvinning av de fossile ressursene på havbunnen. Det medfører at petroleumsvirksomhet kan omfattes av begrepet «inngrep i naturen». Klimagassutslipp fra petroleumsvirksomhet kan omfattes av begrepet «inngrep i naturen».

---

<sup>34</sup> Bøhn (2018).

<sup>35</sup> Backer (1990) s. 39.

<sup>36</sup> Backer (1990) s. 39.

virksomhet får virkninger for naturen og naturmiljøet gjennom global oppvarming. Det tilsier at slik påvirkning er omfattet av bestemmelsen, ettersom det innebærer «virkninger» som stammer fra «inngrep» som er planlagt og vedtatt av myndighetene.<sup>37</sup>

Grunnloven § 112 annet ledd refererer tilbake til første ledd, jf. ordlyden «ivareta den rett de har etter foregående ledd». Det viser at retten til kunnskap etter annet ledd skal tolkes i lys av første ledd.

Begrepet «miljø» i første ledd er etter en naturlig språklig forståelse et videre begrep enn «naturmiljøet» i annet ledd. Etter en alminnelig forståelse peker begrepet «miljø» på våre omgivelser, i form av de fysiske forhold som omslutter oss. Ordlyden «et miljø som sikrer helsen» kan også omfatte arbeidsmiljø og sosialt miljø. Backer påpeker at formuleringen «sikrer helsen» bygger «bro mellom det ytre og det indre miljø». <sup>38</sup> Det kan tale for at første ledd har et bredere anvendelsesområde enn annet ledd som benytter begrepet «naturmiljøet». Det er naturmiljøet som er relevant for problemstillingen. Det avgrenses mot de andre forståelsene av «miljø».

Ordlyden i første ledd knytter miljøet til menneskers helse, naturens produksjonsevne og mangfold, naturens ressurser, og disponering av disse for etterslekten. De opplistede elementene i første ledd peker mot at det er livsgrunlaget for nåværende og fremtidige generasjoner som skal beskyttes og opprettholdes. Det indikerer at bestemmelsen skal tolkes til å omfatte faktorer som påvirker dette livsgrunlaget.

Forarbeidene definerer ikke begrepet naturmiljøet. I innstillingen til vedtakelsen av Grunnloven § 110b fastslår komiteen at bestemmelsen omfatter «prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvaltningsansvar og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosessen. Også prinsipper om solidaritet med framtidige generasjoner er bygget inn». <sup>39</sup> Hva som menes med «en viss miljøkvalitet» er ikke presisert, men formuleringen indikerer at et visst minimumsnivå må opprettholdes. Det trekker i retning av en tolkning som omfatter alle elementer som kan påvirke et slikt minimumsnivå. Menneskerettighetsutvalget inkluderer klimaendringer i sin drøftelse av hvorvidt retten til et sunt miljø burde styrkes i Grunnloven. <sup>40</sup> Det taler for at de anså klimaet som en integrert del av bestemmelsen.

---

<sup>37</sup> Bugge (2015) s. 153.

<sup>38</sup> Backer (1990) s. 33.

<sup>39</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>40</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 245.

Det er stor enighet innenfor naturvitenskapelig forskning om at klimaendringer skaper endringer i naturen. Eventuelle uenigheter gjelder ikke hvorvidt klimaendringene påvirker naturen, men i hvilken grad den gjør det, og årsakene til dette. Det internasjonale klimapanelet legger til grunn at menneskeskapte klimaendringer, gjennom utslipp av klimagasser som forårsaker global oppvarming, med høy grad av sannsynlighet påvirker artenes og menneskenes livsgrunnlag.<sup>41</sup> Klimaendringer påvirker helsen gjennom å endre sykdomsmønstre og utbredelse av parasitter, og er en driver bak tap av biologisk mangfold. Tap av biologisk mangfold kan ramme naturens produksjonsevne. Siden klimaforverring truer elementene som skal sikres, indikerer hensynet til et helhetlig vern etter bestemmelsen at Grunnloven § 112 første ledd omfatter endringer i klimatilstanden.<sup>42</sup>

Gjennom Paris-avtalen forplikter medlemsstatene seg til å holde global oppvarming «well below» to grader over førindustrielt nivå, og til å tilstrebe en maksimal økning på 1,5 grader, jf. artikkel 2.1 bokstav a. Det internasjonale klimapanelet har definert to grader som en kritisk grense for å hindre at klimaendringene får irreversible konsekvenser.<sup>43</sup> Global oppvarming utover dette vil med stor sannsynlighet forringe miljøkvaliteten gjennom for eksempel redusert tilgang på rent vann, vanskeligere forhold for matproduksjon, og mer ekstremvær.<sup>44</sup> Paris-avtalen er uttrykk for Stortingets alminnelige flertalls syn.<sup>45</sup> Den utgjør derfor ikke en avgjørende tolkningsfaktor for grunnlovsbestemmelsen. Dens betydning som tolkningsmoment underbygges av at avtalen og Grunnloven § 112 har det samme formålet om å overholde en viss miljøkvalitet, og unngå miljøforringelse. Det taler for at denne kritiske grensen på klimaområdet må respekteres for å overholde retten til en viss miljøkvalitet. Sjøfjell og Stubhaug uttrykker at å overholde planetens tålegrense må være «et absolutt minimumskrav».<sup>46</sup> Dette har støtte i ordlyden. For å «sikre» en viss miljøkvalitet også «for etterslekten», jf. første ledd, er det nødvendig å holde global oppvarming innenfor denne grensen.

Nyland påpeker at det går et skille mellom en tradisjonell forståelse av «miljø» som avgrenset til et lands territorium og kontrollsfære, og en progressiv forståelse der miljøet betegner den globale og grenseløse biosfæren.<sup>47</sup> Han mener definisjonen man legger til grunn avhenger av hvilken av disse innfallsvinklene man velger.<sup>48</sup> Etter klimakonvensjonen omfatter «Climate

---

<sup>41</sup> IPCC (2014) s. 2-17.

<sup>42</sup> Bugge (2015) s. 157.

<sup>43</sup> IPCC (2014).

<sup>44</sup> Millennium Ecosystem Assessment (2005) s. 8-10.

<sup>45</sup> Innst. 407 S (2015–2016).

<sup>46</sup> Sjøfjell og Stubhaug (2015) s. 18-19.

<sup>47</sup> Nyland (2009) s. 7-16.

<sup>48</sup> Nyland (2009) s. 16.

system» hele atmosfæren, hydrosfæren, biosfæren og geosfæren og deres interaksjoner, jf. artikkel 1.3. «Climate change» er definert som en endring i klimaet som direkte eller indirekte kan føres tilbake til menneskelig aktivitet som endrer sammensetningen av den globale atmosfæren utover observerte naturlige variasjoner, jf. artikkel 1.2. Formålet med klimakonvensjonen er å oppnå en stabilisering av klimagassutslipp til atmosfæren på et nivå som vil hindre farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet, jf. artikkel 2. Ordlyden i konvensjonen kan tas til inntekt for at statene har lagt til grunn en forståelse av det globale miljøet som ett, sammenhengende økosystem. Bakgrunnen for det internasjonale klimaregimet er å håndtere et globalt og grenseoverskridende miljøproblem. Klimaendringer rammer uavhengig av hvor i verden klimagassutslipp inntreer. Klimaendringenes natur tilsier at virkningene ikke kan avgrensnes geografisk. Gjennom presumsjonsprinsippet indikerer dette at grunnlovsvernet for klimaet etter Grunnloven § 112 ikke er avgrenset til klimaet «i Norge», men omfatter det globale klimasystemet som en enhet.

Formålet med de prosessuelle rettighetene i annet ledd er å gjøre rettighetshaverne i stand til å ivareta den materielle retten etter første ledd. Siden klimaet er omfattet av første ledd, taler det for at retten til kunnskap også omfatter virkninger for klimaet. Hensynet til en effektiv og helhetlig bestemmelse taler for en slik forståelse av ordlyden.

Tingretten la i klimasaken til grunn at både tradisjonell miljøskade og klimaforverring er omfattet av bestemmelsen.<sup>49</sup> Det ble videre lagt til grunn at kunnskap om klimakonsekvenser av vedtak om petroleumsutvinning er omfattet av annet ledd. Dette var heller ikke bestridt fra statens side. Dommen støtter det som er utledet av de øvrige rettskildene.

Delkonklusjonen er at retten til kunnskap etter Grunnloven § 112 annet ledd omfatter kunnskap om klimatilstanden, og kunnskap om virkninger for klimaet av inngrep i naturen. Dette omfatter klimagassutslipp fra petroleumsvirksomhet.

### **2.3 Rettighetshavere etter Grunnloven § 112 annet ledd**

Spørsmålet i denne delen er hvem som har rettigheter etter Grunnloven § 112 annet ledd. Etter ordlyden tilhører retten til kunnskap «borgerne». En naturlig forståelse av ordlyden kan tilsi at retten til kunnskap tilhører innbyggerne i Norge.

Annet ledd viser til «den rett *de* har etter foregående ledd». Retten etter første ledd tilhører «enhver», jf. Grunnloven § 112 første ledd. Ordlyden tilsier at første ledd gjelder for alle, i betydningen alle mennesker. Menneskerettighetene i Grunnloven må sees i forbindelse med

---

<sup>49</sup> 16-166674TVI-OTIR/06. s. 17.

de internasjonale menneskerettighetene. Dette følger av plasseringen i Grunnlovens menneskerettighetskapittel, og ordlyden i Grunnloven § 92 som sier at myndighetene skal «respektere og sikre menneskerettighetene». Formålsbestemmelsen i Grunnloven § 2 understreker denne sammenhengen.

Menneskerettighetsutvalget uttaler at Grunnloven § 92 og § 2 gir uttrykk for «det internasjonale utgangspunktet om at statsborgerskap normalt er uten betydning for det individuelle rettsvernet.»<sup>50</sup> Utvalget viser til at selv om Grunnlovens rettigheter i 1814 ble forstått som borgerrettigheter, så har praksis «etter hvert beveget seg i en annen retning.»<sup>51</sup> Det innebærer at hovedregelen er at Grunnloven «verner alle mennesker, ikke bare norske statsborgere.»<sup>52</sup> Dette kan tale for at begrepet «borgerne» etter annet ledd ikke skal tolkes bokstavelig, men i lys av første ledd. Smith har tidligere fremhevet denne tilnærmingen.<sup>53</sup>

Et spørsmål er om bestemmelsen gjelder for mennesker som befinner seg utenfor Norge. Ordlyden «enhver» i første ledd kan tolkes til å omfatte mennesker utenfor Norge. Sammenhengene med de internasjonale menneskerettighetene taler for en slik tolkning. Menneskerettigheter er rettigheter man har i kraft av å være menneske, ikke i kraft av hvilket statsborgerskap man har, eller hvilket land man bor i.<sup>54</sup> Det kan indikere at Grunnloven § 112 første ledd ikke har en territoriell begrensning. Det støttes av at retten til miljø skiller seg fra andre menneskerettigheter. Miljøskader og klimaendringer kan ha mangeartede konsekvenser, og disse er ikke nødvendigvis knyttet til områder der Norge utøver jurisdiksjon.

Det må likevel være en forutsetning at den som påberoper seg retten til miljø er berørt av et inngrep i rettigheten. Det avgjørende for om en person kan fremme sin rett etter første ledd må i så fall løses etter sivilprosessrettslige regler. De sivilprosessrettslige spørsmålene faller utenfor problemstillingens ramme.

Spørsmålet etter annet ledd er hvilke aktører som har prosessuelle rettigheter, og tilgang på mekanismer for å ivareta disse overfor norske myndigheter. Begrepet «borgerne» peker mot at det er deltakerne i det norske demokratiet som har denne retten. Det er samfunnsmedlemmene i Norge som har rett til kunnskap for å ta informerte valg som ivaretar deres rett til miljø etter første ledd.

---

<sup>50</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 44.

<sup>51</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 44.

<sup>52</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 45.

<sup>53</sup> Smith (2012) s. 389.

<sup>54</sup> Verdenserklæringen (1948) fortale.

Det kan hevdes at Norges deltakelse i internasjonale avtaler om grenseoverskridende miljøskade, og reglene de oppstiller om varsling utvider dette perspektivet. Blant annet hjemler Espoo-konvensjonen artikkel 5 og Den nordiske miljøkonvensjonen artikkel 11 en rett for andre land til å uttale seg i beslutningsprosesser om virksomhet i Norge som kan ha miljøvirkninger på deres territorium. Det gir en rett til andre enn «borgerne». På den annen side er dette en folkerettslig plikt overfor andre stater. Det kan ses som et prosessuelt utslag av det internasjonale sedvanerettslige ikke-skade-prinsippet.<sup>55</sup> Det gir ikke andre lands borgere direkte rettigheter etter Grunnloven.

For noen av Grunnlovens rettigheter må personer som ikke er statsborgere tåle visse begrensninger. Menneskerettighetsutvalget viser til at en person uten norsk statsborgerskap ikke vil ha samme anledning til å delta i valg som norske statsborgere, og ikke vil nyte samme vern mot utvisning.<sup>56</sup> Menneskerettighetsutvalget kommenterer ikke ordlyden i § 112 i denne forbindelse. Uttalelsene kan likevel antyde at selv om retten til miljø etter første ledd tolkes til å gjelde for alle mennesker, så gjelder retten til kunnskap etter annet ledd for en mer begrenset krets. Dette begrunnes også i hensynet til en effektiv forvaltning. Det vil være vanskelig for norske myndigheter å informere alle verdens borgere om klimakonsekvensene av alle inngrep.

Etter Grunnloven § 50 er stemmeretten ved stortingsvalg forbeholdt «de norske borgere». Ordlyden indikerer en enda snevrere rekkevidde enn «borgerne» i § 112 annet ledd, jf. ordlyden «*norske* borgere». Det kan peke mot at «borgerne» skal forstås som norske samfunnsmedlemmer, men uavhengig av statsborgerskap.

Et annet spørsmål er om «borgerne» omfatter organisasjoner. Det ble lagt til grunn i klimasøksmålet at miljøorganisasjonene kunne påberope seg Grunnloven § 112. Det er et utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon at juridiske personer i mange sammenhenger har samme vern som fysiske personer.<sup>57</sup> Det taler for at organisasjoner også omfattes av begrepet «borgerne».

Oppsummert er begrepet «borgerne» etter en alminnelig forståelse snevrere enn «enhver». Første ledd kan tolkes til å gjelde for alle mennesker, uavhengig av hvilket land man bor i. Samtidig virker det naturlig å anta at den prosessuelle retten til kunnskap er begrenset til deltakerne i det norske demokratiet.

---

<sup>55</sup> Se Bugge (2015) s. 80-85 om ikke-skadeprinsippet.

<sup>56</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 45.

<sup>57</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 45.



## 2.4 Statens plikt til å iverksette tiltak

### 2.4.1 Tolkning av den nye ordlyden

Grunnloven § 112 tredje ledd lyder «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.» Tredje ledd gir statens myndigheter en plikt til å gjøre grep, og ta de nødvendige forholdsregler for å oppnå de foregående leddene, jf. ordet «skal».

Ordet «tiltak» innebærer etter en naturlig språklig forståelse en aktivitet eller handling. Tingretten uttaler at begrepet er språklig vidt.<sup>58</sup> Ordlyden kan omfatte for eksempel lovgivning, forskrifter, stortingsvedtak og bevilgninger. Det kan også omfatte at forvaltningen setter vilkår eller oppstiller forbehold i forbindelse med vedtak. Språklig dekker begrepet både aktive handlinger og rene avståelser. Et tiltak kan innebære å bestemme at en aktivitet ikke tillates.

Etter ordlyden er det en forutsetning at tiltakene «gjennomfører» første og annet ledd. Det innebærer at tiltakene som iverksettes skal oppnå bestemmelsens formål. Sjøfjell fremholder at «Grunnloven § 112 oppfylles ikke av komiteer og utredninger, men av konkrete handlinger som fremmer miljø- og klimavennlig aktivitet og bremser forurensende og klimaskadelig virksomhet.»<sup>59</sup> Hun argumenterer på denne bakgrunn for at § 112 oppstiller en resultatforpliktelse for norske myndigheter.

At tiltakene skal «gjennomføre» første og annet ledd, er et strengere krav enn for eksempel at man skal søke å oppnå, eller ha mål om å få til noe. Bestemmelsen oppstiller en streng handlingsplikt for myndighetene. Komiteer og utredninger vil likevel være tiltak i tråd med § 112 annet ledd. Tiltakene skal også oppfylle første ledd. Det er altså ikke tilstrekkelig å utføre utredninger, for så å unngå å iverksette miljøfremmende handlinger. Hva tiltaksplikten består i, og hvordan den forholder seg til første og annet ledd, drøftes i det følgende.

### 2.4.2 Rettighetsbestemmelse eller programerklæring

Spørsmålet i denne delen er om Grunnloven § 112 er en rettighetsbestemmelse, eller om den er uttrykk for en politisk programerklæring.

Betegnelsen «grunnsetninger» i bestemmelsens tredje ledd, peker i retning av at de foregående leddene skal tolkes som målsettinger.<sup>60</sup> I samme retning trekker behovet for å forankre alle beslutninger på miljø- og klimaområdet demokratisk. Dette er områder hvor miljøhensyn ofte skal avveies mot andre samfunnshensyn. Det kan tale for at bestemmelsen først og fremst skal utgjøre en rettesnor for lovgivningen.

---

<sup>58</sup> 16-166674TVI-OTIR/06 s. 18.

<sup>59</sup> Sjøfjell (2015) s. 98.

<sup>60</sup> Smith (2017) s. 320.

Samtidig er ordet «rett» benyttet i første ledd, og det er gjentatt i annet ledd, jf. «denne rett». Dette taler for at bestemmelsen er ment å gi rettigheter. I samme retning trekker tilknytningen til menneskerettighetene, som fremheves i forarbeidene.<sup>61</sup> Plasseringen i Grunnlovens menneskerettighetskapittel understreker denne sammenhengen.

Forhistorien til bestemmelsen kan kaste lys over forståelsen. Flere grunnlovsforslag ble forkastet i tiden før 1992. Forslaget fra Helge Seip i 1972 ble forkastet, fordi man ikke ønsket rene prinsipplerklæringer i Grunnloven.<sup>62</sup> Et forslag fra Eva Funder Fleischer i 1984 ble ikke vedtatt, fordi det i for stor grad innebar en rett til å få prøvd spørsmål om miljøkvaliteten var krenket for domstolene.<sup>63</sup> Backer omtaler forslaget som ligner mest på Grunnloven § 110b slik den ble vedtatt, som en «modifisert rettighetsbestemmelse».<sup>64</sup> Bestemmelsen skulle utfylles gjennom lovgivningen, være retningsgivende for fortolkningen av regelverket, og samtidig kunne håndheves som et sikkerhetsnett for domstolene, særlig for spørsmål som ikke var nærmere regulert.<sup>65</sup> Dette viser at § 110b var ment som en mellomløsning. Den skulle ikke være en ren prinsipplerklæring. På den annen side skulle den heller ikke gi for stort rom til å håndheve rettighetene for domstolene.

Ordlyden i tredje ledd ble endret under grunnlovsrevisjonen i 2014. Bakgrunnen for endringen var en erkjennelse av at § 110b hadde hatt en beskjeden betydning i praksis siden 1992.<sup>66</sup> Den tidligere ordlyden «[s]tatens myndigheter give nærmere Bestemmelser» hadde ifølge Fauchald gitt en presumsjon for at bestemmelsen var oppfylt gjennom regelverket og skapt «en oppfatning om at det ikke forelå rettigheter utover de som fulgte av Stortingets og regjeringens vedtak».<sup>67</sup>

Menneskerettighetsutvalget påpekte at denne holdningen var i strid med bestemmelsens ordlyd og formål.<sup>68</sup> Utvalget foreslo derfor den nye formuleringen av tredje ledd for å understreke statens handleplikt.<sup>69</sup> Som utvalget fremhevet er dette i tråd med de opprinnelige forarbeidene til vedtakelsen av § 110b, hvis hovedformål var å knytte rettsvirkninger til miljøprinsip-

---

<sup>61</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

<sup>62</sup> Backer (1990) s. 24.

<sup>63</sup> Backer (1990) s. 26.

<sup>64</sup> Backer (1990) s. 38.

<sup>65</sup> Backer (1990) s. 38.

<sup>66</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 244.

<sup>67</sup> Fauchald (2015) s. 27.

<sup>68</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 244.

<sup>69</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 245.

pene som var formulert av Verdenskommisjonen.<sup>70</sup> Dette ble fulgt opp i forslaget for Stortinget.<sup>71</sup>

Menneskerettighetsutvalget fremhevet at «Grunnloven § 110b er i større grad enn §§ 110 og 110a formulert som en rettighetsbestemmelse. Paragrafene 110 og 110a åpner med at «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for» ulike rettigheter, mens § 110b konkretiserer at det foreligger en «rett til et sunt miljø». Denne språklige forskjellen og forarbeidenes klare uttalelser tilsier at bestemmelsen må anses som en rettighetsbestemmelse.»<sup>72</sup> Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall tiltrådte utvalgets vurdering. De uttalte at Grunnloven § 110b skal leses som en rettslig forpliktende bestemmelse, og at dette skulle videreføres og understrekes gjennom ordlydsendringen.<sup>73</sup> Dette kan tas til inntekt for at ordlydsendringen skulle styrke bestemmelsen som en rettighetsbestemmelse.

Særkommentaren fra Høyres medlem i komiteen kan peke i begge retninger. Han uttalte for det første at endringen «er så marginal» at forslaget kan godtas.<sup>74</sup> Det kan bety at Høyres medlem mente at bestemmelsen skulle videreføres som en retningslinje og et tolkningsprinsipp, slik den var forstått i praksis. For det andre uttalte han at «[g]jeldende grunnlovsbestemmelse er ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i tredje ledd vil dette etter disse medlemmers syn fremstå klarere.»<sup>75</sup> Denne kommentaren kan tale for at Høyres medlem ønsket å videreføre bestemmelsen slik den var ment, også som en selvstendig, rettslig forpliktelse. Thengs viser at uttalelsen må sees i lys av Høyres generelle skepsis til grunnlovsfesting av nye rettigheter. Ettersom § 112 ikke innebar noen nye rettigheter, så kunne forslaget godtas.<sup>76</sup> Lest på denne måten svekker ikke særkommentaren forarbeidene som uttrykk for at Stortinget mente at § 112 er en rettighetsbestemmelse.<sup>77</sup>

Det virker å være en enighet i juridisk teori for at holdningen om at miljøbestemmelsens rekkevidde avhenger av om det er gjennomført andre reguleringer på et område, ikke lenger er holdbar.<sup>78</sup> Fauchald påpeker at dette synet styrkes av grunnlovsfestingen av domstolenes prø-

---

<sup>70</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 246, Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 4.

<sup>71</sup> Grunnlovsforslag 31 (2011–2012) i Dokument 12 (2011–2012) s. 199.

<sup>72</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 244.

<sup>73</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

<sup>74</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

<sup>75</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

<sup>76</sup> Thengs (2017) s. 36.

<sup>77</sup> Thengs (2017) s. 37.

<sup>78</sup> Fauchald (2015) s. 37, Thengs (2017) s. 44, Bugge (2015) s. 155. Smith (2017) s. 320 omtaler første og annet ledd som rettigheter, men er mer tilbakeholden om forholdet til tredje ledd.

vingsrett i Grunnloven § 89.<sup>79</sup> Han mener at sammenhengen mellom prøvingsretten og menneskerettighetskapittelet, og § 112s plassering i dette kapittelet, viser at domstolene var tiltenkt en større rolle i håndhevelsen av bestemmelsen.<sup>80</sup>

Oppsummert kan ordlyden tolkes både i retning av en rettighetsbestemmelse og en programerklæring. Bruken av ordet «rett» i bestemmelsen første og andre ledd, og plasseringen i menneskerettighetskapittelet, taler for at § 112 er en rettighetsbestemmelse. Uttalelsene i forarbeidene til grunnlovsrevisjonen underbygger denne tolkningen. Delkonklusjonen er derfor at Grunnloven § 112 er en rettighetsbestemmelse. Tingretten konkluderte i klimasøksmålet med at Grunnloven § 112 er en rettighetsbestemmelse.<sup>81</sup> Staten bestrider imidlertid dette i sitt anketilsvar til Høyesterett.<sup>82</sup> Spørsmålet vil måtte besvares i en videre domstolsbehandling.

### 2.4.3 Tiltakplikten i forbindelse med petroleumsutvinning

Et relevant spørsmål er hvilke plikter staten har når det er staten som fatter vedtak om aktivitet som potensielt kan bryte med Grunnloven § 112. Det var enighet mellom partene i klimasøksmålet om at vedtaket om tildeling av utvinningstillatelser etter petroleumsloven § 3-3 var et slikt vedtak.<sup>83</sup>

Tingretten uttalte at det bare er inngrep over en viss terskel som aktualiserer bestemmelsen og at «sammenhengen mellom § 112 første ledd og tredje ledd tilsier således at tiltakene etter tredje ledd må bringe inngrepene «ned til» den tillatte terskel».<sup>84</sup> Slik retten så det «foreligger [det] en rettighet etter § 112 dersom plikten etter tredje ledd ikke er oppfylt. Dette betyr altså at et vedtak som det aktuelle ikke er forbudt dersom tiltakplikten etter § 112 tredje ledd er oppfylt.» Tingretten knyttet tilsynelatende rettighetenes eksistens til hvorvidt tiltakplikten i tredje ledd er oppfylt.

Det kan hevdes at det fremstår mer nærliggende at det foreligger uavhengige rettigheter etter første og annet ledd.<sup>85</sup> Dersom det gjennomføres tilstrekkelige tiltak, vil ikke rettighetene være brutt, men de vil fremdeles eksistere. Helt selvstendige er rettighetene imidlertid ikke ettersom staten skal gjennomføre disse gjennom tiltak, jf. tredje ledd.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Fauchald (2016) s. 34-35.

<sup>80</sup> Fauchald (2016) s. 35.

<sup>81</sup> 16-166674TVI-OTIR/06 s. 17.

<sup>82</sup> Regjeringsadvokaten (2018) s. 2.

<sup>83</sup> 16-166674TVI-OTIR/06 s. 18.

<sup>84</sup> Sitatene i avsnittet er hentet fra 16-166674TVI-OTIR/06 s. 17-18.

<sup>85</sup> Graver (2018).

<sup>86</sup> Thengs (2017) s. 45.

I relasjon til første ledd betyr denne forståelsen at hvis staten fatter vedtak som tillater inngrep som truer rettighetene, så må staten iverksette andre, tilstrekkelige tiltak for å avbøte disse konsekvensene for at inngrepet ikke skal utgjøre brudd. Det er denne varianten av tiltaksplikten tingretten drøfter, når den viser til generelle virkemidler som CO<sub>2</sub>-avgift og utslippskvotesystemet, og diskuterer om disse er tilstrekkelige.<sup>87</sup> Det kan likevel tenkes situasjoner der staten har gjennomført tiltak, men der disse ikke er tilstrekkelige til å redusere de miljøskadelige konsekvensene av inngrepet. Det vil også potensielt bryte med rettigheten etter første ledd.<sup>88</sup>

Tiltaksplikten kan også innebære at myndighetene må sette vilkår eller forbehold ved vedtak som tillater potensielt miljøskadelige inngrep. Dette kan for eksempel være i form av krav om best tilgjengelig teknologi, eller vilkår om elektrifisering av felt. Dersom tilstrekkelige tiltak ikke finnes, vil det kunne innebære at tiltaksplikten bare kan oppfylles ved at staten avstår fra å tillate inngrepet.<sup>89</sup> Det kan for eksempel være ved å la være å dele ut flere utvinningstillatelser, eller gjennom å vedta at nye områder ikke skal åpnes for petroleumsvirksomhet.

Annet ledd angir den prosessuelle retten til kunnskap. Bestemmelsen er søkt gjennomført gjennom lovgivningen. Miljøinformasjonsloven kan sees som et «tiltak» for å gjennomføre retten til miljøinformasjon etter annet ledd. På samme måte kan reglene om utredning av miljøkonsekvenser i petroleumsregelverket være «tiltak» som søker å gjennomføre retten til kunnskap om virkninger av planlagte inngrep i naturen. Man kan likevel se for seg en situasjon der det er gjennomført en konsekvensutredning, men der denne ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet til kunnskap. Saksøkernes anførsel i klimasøksmålet er et eksempel på dette. De hevder at utredningen i forkant av tildelingene i 23. konsesjonsrunde er mangelfull.<sup>90</sup> Dersom det er tilfellet, kan det utgjøre et brudd på bestemmelsens annet ledd, selv om det er gjort tiltak gjennom vedtakelse av lovgivningen, og ved selve konsekvensutredningen. Det kan også tenkes situasjoner der lovgivningen ikke stiller krav til utredning av konsekvenser, men der det etter en nærmere vurdering følger krav av Grunnloven § 112 annet ledd.

## 2.5 Delkonklusjon

Grunnloven § 112 annet ledd omfatter en rett til kunnskap om virkninger for klimaet av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Selv om første ledd kan gjelde for alle mennesker uavhengig av bostedsland, gjelder annet ledd for samfunnsmedlemmer i Norge. Grunnloven §

---

<sup>87</sup> 16-166674TVI-OTIR/06 s. 18.

<sup>88</sup> Graver (2018).

<sup>89</sup> Graver (2018).

<sup>90</sup> Greenpeace (2018) s. 18.

112 er en rettighetsbestemmelse. Rettighetene er ikke nødvendigvis ivaretatt, selv om det er iverksatt tiltak etter tredje ledd.

Hva som utgjør en tilstrekkelig utredning av miljøkonsekvenser avhenger av hvilke forhold som er relevante og pliktige å vurdere. I saker om petroleumsutvinning er det derfor nødvendig å se nærmere på hvilke krav som stilles til utredning etter petroleumsregelverket, og hvilke krav som følger av Grunnloven § 112 annet ledd. Dette behandles i del 3.

### **3 Utredning av klimavirkninger fra eksportert olje og gass**

#### **3.1 Innledning**

I det følgende drøftes det først om Grunnloven § 112 annet ledd kan utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag utover petroleumsregelverket (punkt 3.2). Deretter behandles spørsmålet om hvilke plikter petroleumsregelverket stiller til utredning av klimakonsekvenser, og om det inkluderer virkninger fra eksportert olje og gass (punkt 3.3). Videre stilles spørsmålet om Grunnloven § 112 annet ledd omfatter et krav til utredning av klimakonsekvenser fra eksportert olje og gass (punkt 3.4). Til slutt drøftes spørsmålet om når en utredning av klimagassutslipp fra eksportert olje og gass må foretas for å ivareta rettighetene i Grunnloven § 112 (punkt 3.5).

#### **3.2 Grunnloven § 112 annet ledd som selvstendig rettsgrunnlag**

Spørsmålet er om Grunnloven § 112 annet ledd kan få betydning som selvstendig rettsgrunnlag utover petroleumsregelverket. Ordlyden i grunnlovsbestemmelsen er knapp. Krav til utredning av miljøkonsekvenser er søkt presisert for petroleum gjennom petroleumsregelverket.

Det er fremhevet i de opprinnelige forarbeidene til Grunnloven § 110b at retten til kunnskap og informasjon gjelder foreliggende informasjon, og at det er en plikt for myndighetene til å innarbeide dette i lovgivningen.<sup>91</sup> Plikt til å innhente ny informasjon skal etter forarbeidene løses etter reglene om utredningsplikt, konsekvensutredninger og tilsyn med miljøtilstanden. Der Stortinget har gitt slike regler, er det uttalt at det er disse som skal legges til grunn i saker for domstolene.<sup>92</sup> Dette taler for at Grunnlovens regler anses oppfylt på områder hvor Stortinget har vedtatt regler om utredning av miljøkonsekvenser.

Som utledet tidligere, kan det tenkes situasjoner der en konsekvensutredning ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet til kunnskap, for eksempel ved at utredningen er mangelfull eller ikke tilpasset ny vitenskap om virkninger. Det oppstiller et spørsmål om Grunnloven § 112 annet ledd likevel kan få betydning utover det øvrige regelverket. Fauchald argumenterer for dette i sin gjennomgang av Grunnloven § 110b.<sup>93</sup> Han mener at bestemmelsen oppstiller minimumskrav til forvaltningen til utredning av konsekvenser av inngrep. Disse gjelder både der Stortinget har gitt nærmere lovgivning om utredningsplikt, og der slik lovgivning ikke foreligger. Særlig vil en slik forståelse være aktuell der forholdet til grunnlovsbestemmelsen bare er vurdert på et generelt plan.<sup>94</sup> Hans poeng er at bestemmelsens betydning som selvstendig

---

<sup>91</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>92</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>93</sup> Fauchald (2007) s. 26.

<sup>94</sup> Fauchald (2007) s. 26.

rettsgrunnlag vil avhenge av en konkret, materiell vurdering av om reglene oppfyller kravene som følger av grunnlovsbestemmelsen.

Petroleumsloven inneholder regler om konsekvensutredninger på flere stadier i en utvinningsprosess. I forarbeidene til petroleumsloven viser departementet til at bestemmelsen i § 110b hjemler et krav om utredninger av miljømessige konsekvenser av tiltak. Departementet skriver at § 110b krever at utredningen skal sørge for informasjon til borgerne, og sikre medvirkning i beslutningsprosessen. Det slås fast at «[d]epartementet finner at § 3-1 tilfredsstillende de kravene Grunnloven § 110b oppstiller».<sup>95</sup> Departementet viser under omtalen av konsekvensutredninger ved plan for utbygging og drift etter petrl. § 4-2 tilbake til uttalelsen om forholdet mellom Grunnloven § 110b og § 3-1.<sup>96</sup> Uttalelsen kan tyde på at departementet mente at kravet til kunnskap om miljøinngrep etter Grunnloven § 110b var oppfylt, fordi petrl. § 3-1 og § 4-2 hjemler krav om konsekvensutredninger. Dette er en tolkning som samsvarer med uttalelsene i de opprinnelige forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen.<sup>97</sup>

Departementets resonnering bak denne konklusjonen fremgår ikke av proposisjonen. Forholdet til Grunnloven § 110b er ikke kommentert i innstillingen fra energi- og miljøkomiteen til Stortinget ved vedtakelsen av petroleumsloven.<sup>98</sup> Forholdet til Grunnloven ble heller ikke tatt opp i debatten i Stortinget.<sup>99</sup> Det faktum at Stortinget ikke debatterte forholdet til grunnlovsbestemmelsen, kan vise at Stortinget var enig i departementets vurdering, men det kan også være uttrykk for at ingen tok opp spørsmålet. I dette tilfellet er det uansett vanskelig å tillegge Stortingets vurdering betydning, fordi spørsmålet faktisk ikke ble diskutert.

Ordlyden i § 112 tredje ledd ble endret etter vedtakelsen av petroleumsloven. Justisdepartementets lovavdeling utførte i 2015 en vurdering av hvilke plikter som følger av Grunnloven § 112 annet ledd. Lovavdelingen uttalte at ordlydsendringen medfører at plikten til å utrede konsekvensene av «planlagte og iverksatte inngrep i naturen» er sterkere forankret i Grunnloven enn tidligere.<sup>100</sup> Uttalelsen fra Lovavdelingen støtter de tidligere omtalte uttalelsene til Menneskerettighetsutvalget og kontroll- og konstitusjonskomiteen, hvis mål var å styrke grunnlovsbestemmelsens stilling.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 33.

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 42-43.

<sup>97</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>98</sup> Innst. O. nr. 7 (1996–97).

<sup>99</sup> Forhandl. i Odelstinget nr. 5 (1995–1996), Forhandl. i Lagtinget (1996–1997).

<sup>100</sup> Lovavdelingen (2015) s. 5.

<sup>101</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 245, Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.



Forarbeidsuttalelsen om forholdet til Grunnloven § 110b knytter seg til petroleumslovens bestemmelser. Utviklingen i reglene om konsekvensutredninger i petroleumsforskriften har foregått etter dette. Fauchald mener at retten til kunnskap etter Grunnloven § 112 annet ledd er svakt gjennomført på petroleumsrettens område, sammenlignet med andre områder innenfor miljø- og naturressursrett. Han mener derfor at utsagnet i forarbeidene til petroleumsloven fremstår «mer som et postulat enn et utsagn basert på grundige vurderinger».<sup>102</sup>

I lys av revisjonen i 2014, kan den korte uttalelsen i forarbeidene og den manglende drøftelsen i Stortinget, ses som et uttrykk for den tidligere presumsjonen om at Grunnlovens krav var oppfylt, fordi det var gjennomført lovgivning på området. Forarbeidsuttalelsen er dermed ikke nødvendigvis basert på en materiell vurdering av om kravene i regelverket faktisk oppfyller Grunnloven. Som fremhevet tidligere, har flere forfattere tatt til orde for at denne generelle presumsjonen ikke lenger er holdbar. Forarbeidene til ordlysendringen i tredje ledd, sammenhengen mellom Grunnlovens menneskerettighetskapittel og grunnlovfestingen av domstolens prøvingsrett og -plikt i Grunnloven § 89, taler for det samme.

Oppsummert kan det derfor argumenteres for at Grunnloven § 112 annet ledd ikke nødvendigvis er oppfylt, fordi det finnes regler om utredning i petroleumslovgivningen. Grunnlovsbestemmelsen kan utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag. Utredningskravene som følger av petroleumsregelverket kan ses som «tiltak», jf. § 112 tredje ledd. Hvorvidt de oppfyller retten til kunnskap som følger av grunnlovsbestemmelsens annet ledd må være en materiell vurdering. I det følgende ses det nærmere på hvilke krav petroleumsregelverket stiller til utredning av konsekvenser for klimaet. Det understrekes at dette ikke er en vurdering av regelverkets generelle grunnlovsmessighet, men et ledd i drøftelsen av hvilke krav § 112 annet ledd stiller til utredning av slike konsekvenser.

### **3.3 Krav til utredning av klimakonsekvenser etter petroleumsregelverket**

#### **3.3.1 Kort om systemet for petroleumsutvinning**

Før drøftelsen av petroleumsregelverkets krav til utredning av klimakonsekvenser, er det nødvendig med en kort oversikt over systemet for petroleumsutvinning. Utvinning betegner produksjonen av petroleum, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav g. Det omfatter altså prosessen hvor man henter opp olje og gass fra havbunnen.

Det er den norske stat som har eiendomsretten til petroleumsressurser i Norge og som i utgangspunktet har «eksklusiv rett» til ressursforvaltningen, jf. petrol. § 1-1. Begrepet «petroleumsvirksomhet» dekker «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster, her-

---

<sup>102</sup> Fauchald (2018) s. 8.

under undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.», jf. petrl. § 1-6 bokstav c. Loven favner alle fasene av utvinning av olje og gass.

Før leting kan finne sted, må et område formelt åpnes for petroleumsvirksomhet. Ordlyden i petrl. § 3-1 stiller ikke krav om at Stortinget vedtar åpning, men det følger av petroleumsforskriften § 6d at åpning av et nytt område skal legges frem for Stortinget. Det skjer gjennom en stortingsmelding. Åpning innebærer et krav om konsekvensutredning, jf. petrl. § 3-1, jf. petroleumsforskriften kapittel 2a.

Når et område er åpnet, kan forvaltningen dele ut tillatelser til private aktører. En utvinningstillatelse gir «enerett» til både undersøkelse og utvinning, og eiendomsrett til potensielle petroleumssressurser på det angitte området, jf. petrl. § 3-3. Undersøkelsestillatelser gir ikke eiendomsrett, jf. petrl. § 2-1.

Utvinningstillatelser tildeles gjennom to ulike ordninger.<sup>103</sup> De nummererte konsesjonsrundene gjelder for områder som er «umodne eller nyåpnede». Slike områder kjennetegnes av at geologien er ukjent, og at det er lite utbygget infrastruktur. Det innebærer et større behov for en stegvis prosess og evaluering. De nummerte konsesjonsrundene har derfor en nominasjonsprosess hvor petroleumsselskaper kan melde inn et begrunnet ønske om bestemte «blokker». Blokker er spesifikke geografiske områder som kontinentalsokkelen deles inn i, jf. petrl. § 3-2. Deretter gjennomfører Oljedirektoratet en geologisk vurdering, og anbefaler hvilke blokker som bør utlyses av Olje- og energidepartementet. Anbefalingen sendes på høring. I områder med kjente geologiske forutsetninger og færre tekniske utfordringer, kan det besluttes tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO-ordningen). Alt ledig areal innenfor disse områdene utlyses årlig. Nye områder innlemmes i ordningen etter en petroleumsfaglig vurdering. Disse blokkene kan søkes på uten en forutgående nominasjonsprosess. I etterkant av utlysningene er prosessen lik for begge ordningene. Tildeling av utvinningstillatelser etter begge ordninger besluttes ved kongelig resolusjon, jf. petrl. § 3-3.

For å kunne sette i gang utbygging, må rettighetshaver utarbeide en plan for utvinning og drift (PUD) som legges frem for Olje og energidepartementet, jf. petrl. § 4-2. Dette innebærer et krav om en konsekvensutredning som utføres av rettighetshaver. En godkjennelse av PUD er ikke en selvstendig tillatelse, men en godkjennelse av selve metoden som skal benyttes. Departementet kan gi en særskilt tillatelse til anlegg og drift (PAD), jf. petrl. § 4-3. Plan for an-

---

<sup>103</sup> Avsnittet bygger på Norsk petroleum I (2018).

legg og drift gjelder innretninger, for eksempel rørledninger for transport, og vil ikke bli behandlet videre. Avviklingsfasen faller også utenfor problemstillingens ramme.

I det følgende vil kravene til utredning av konsekvenser for klimaet ved åpning av nye områder, ved tildeling av utvinningstillatelser, og ved godkjenning av plan for utbygging og drift behandles separat.

### 3.3.2 Åpning av område for petroleumsvirksomhet

Spørsmålet er hvilke krav som stilles til utredning av klimakonsekvenser før åpning av et område for petroleumsvirksomhet, og om det inkluderer klimagassutslipp fra eksportert olje og gass.

Etter petrl. § 3-1 første ledd skal det før et område åpnes foretas en «avveining mellom de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området». Under denne avveiningen gjøres 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», jf. petrl. § 3-1. Etter en alminnelig forståelse må forvaltningen identifisere hvilke interesser som er relevante på området, og så avveie mellom disse. I denne avveiningen skal effekter for næringer og miljø bedømmes, i tillegg til forurensningsfare og økonomiske og sosiale effekter. Ordlyden oppstiller ikke et krav om konsekvensutredning. Det følger likevel av forarbeidene at petrl. § 3-1 er en bestemmelse om konsekvensutredninger.<sup>104</sup>

Petroleumsforskriftens kapittel 2a fastsetter de nærmere kravene til konsekvensutredninger forut for åpning av et nytt område. Petroleumsforskriftens § 6c første ledd gir at konsekvensutredningen «skal beskrive antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet, forskjellige mulige alternativer for fremtidig petroleumsvirksomhet i området og virkningen av disse». Utredningen skal «i nødvendig grad» inneholde en «beskrivelse av virkningene av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl.a. dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, *klima*, landskap, beredskap og ulykkesrisiko og samvirket mellom disse», jf. petrlf. § 6 c første ledd bokstav e.

Ordlyden «antatte virkninger» tilsier at alle konsekvenser som kan forutses for de oppgitte faktorene skal beskrives. Virkningene for «klima» er inkludert. Petroleumsvirksomhet får virkninger for klimaet gjennom klimagassutslipp. Klimagassutslipp forekommer både ved produksjon, og ved forbrenning av olje og gass. Isolert kan ordlyden tale for en plikt til å utrede de totale virkningene petroleumsvirksomhet i området vil ha for klimaet. Samtidig er det

---

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 33.

ikke nærmere presisert om «klima» i denne sammenhengen dreier seg om en beregning av både interne og eksterne klimagassutslipp fra norskprodusert petroleum, eller om det er tilstrekkelig med en isolert vurdering av utslipp som oppstår i Norge. Ordlyden i petroleumsforskriften åpner for begge tolkningsalternativer.

Petroleumsforskriften kapittel 2a skal gjennomføre EUs rådsdirektiv om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (SEA-direktivet).<sup>105</sup> Ettersom forskriften ikke løser spørsmålet, er det naturlig å se hen til direktivet.

SEA-direktivet stiller krav til miljøkonsekvensutredninger av planer og programmer som kan ha «væsentlig indvirkning på miljøet», jf. artikkel 3 punkt 1.<sup>106</sup> Det er planer som «fastlægger rammene» for fremtidige utbyggingsprosjekter som er opplistet i vedlegg 1 og 2 til EIA-direktivet som omfattes av SEA-direktivet, jf. artikkel 3 punkt 2 bokstav a. Direktivet gjelder for «energi», jf. artikkel 3 punkt 2 bokstav a. For petroleumsløven har departementet lagt til grunn at det er åpning av nye områder som faller innunder SEA-direktivet, fordi åpningen av området anses å legge rammene for fremtidig utbygging.<sup>107</sup>

Kravet til «miljørapport» følger av artikkel 5. Innholdskravene er opplistet i vedlegg 1. Det følger av vedlegg 1 bokstav f at en slik rapport skal inneholde opplysninger om:

«den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørsmål som den biologiske mangfoldighet, befolkningen, menneskers sundhed, fauna, flora, jordbund, vand, luft, *klimatiske faktorer*, materielle goder, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkæologisk arv, landskab og det indbyrdes forhold mellem ovenstående faktorer».

Direktivet oppstiller, som petroleumsforskriften, et krav om at konsekvensutredningen skal inneholde opplysninger om virkninger for klimafaktorer. Det følger av noten til artikkelen at disse virkningene bør omfatte «sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellom- og langsigtede, vedvarende og midlertidige, positive og negative virkninger.»<sup>108</sup> I sin gjennomgang av direktivet skriver Schütz at denne omfattende oppramsingen viser at målet er å omfatte alle mulige virkninger planen kan få.<sup>109</sup> Direktivets ordlyd taler for at alle virkninger for klima skal utredes i forbindelse med planarbeidet. Direktivet omfatter sekundære virkninger. Klimagassutslipp som inntreffer ved forbrenning av eksportert olje og gass kan sies å utgjøre en

---

<sup>105</sup> Forskrift 20. januar 2006 nr. 49 punkt 3.

<sup>106</sup> Direktivene siteres på dansk, fordi det er den offisielle versjonen som ligger nærmest norsk.

<sup>107</sup> Forskrift 20. januar 2006 nr. 49 punkt 3.

<sup>108</sup> Direktiv 2001/42/EF, vedlegg 1 bokstav f, note 1.

<sup>109</sup> Schütz (2014) s. 105.

sekundær virkning av åpningen av et område for petroleumsutvinning. Det kan tale for å inkludere klimagassutslipp fra eksportert olje og gass i utredningen.

Et motargument mot denne tolkningen er at SEA-direktivet retter seg mot klimavirkninger av planer og programmer, men ikke nødvendigvis mot klimavirkninger av *produktene* som på et senere tidspunkt vil bli produsert. Dersom slike avledede virkninger av planen skulle omfattes, kan det hevdes at det burde vært uttrykt tydeligere. På den annen side kan det anføres at dersom det var meningen å utelate slike virkninger, så måtte det vært et klart formulert forbehold. Det er det ikke. Ordlyden i direktivet peker heller mot at alle potensielle virkninger for klimaet, også sekundære, kumulative og kort-, mellom- og langsiktige virkninger skal inkluderes. EU-domstolen har ikke tatt stilling til det konkrete spørsmålet om rekkevidden av elementene i artikkel 5.<sup>110</sup> EU-kommisjonen uttaler i sin gjennomgang av direktivets implementering innenfor EU at bestemmelsene i direktivet skal tolkes vidt.<sup>111</sup> EU-domstolens praksis fremhever dette.<sup>112</sup>

Det følger av petrfl. § 6c bokstav e at de antatte virkningene skal beskrives «i nødvendig grad». Etter en alminnelig forståelse betyr dette at de potensielle virkningene skal beskrives i den grad det er behov for å utrede dem. SEA-direktivet artikkel 5 nr. 2 krever at miljørapporten «skal inneholde de opplysninger, som med rimelighet kan forlanges». Vurderingen skal basere seg på hvilken kunnskap som allerede foreligger, tilgjengelige vurderingsmetoder, hvilket trinn i beslutningsprosessen planen tilhører, og hvorvidt bestemte forhold kan vurderes bedre på et annet nivå i prosessen, jf. artikkel 5 nr. 2. Hvilke opplysninger som er nødvendige og med rimelighet kan forlanges, må fastslås gjennom en konkret vurdering.

For å fastslå hvorvidt klimavirkninger fra eksportert petroleum er nødvendige opplysninger ved åpning av et område, er det hensiktsmessig å se til formålet med direktivet. Formålets betydning ved fastleggelsen av direktivets anvendelsesområde er fremhevet av EU-domstolen.<sup>113</sup> Formålet er «å sikre et høyt miljøbeskyttelsesnivå og at bidra til integrasjonen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling», jf. artikkel 1. Det kan slutes at formålet er å ivareta et høyt beskyttelsesnivå for miljøet, og en bærekraftig utvikling gjennom å integrere miljøhensyn i planarbeid. Et grunnleggende hensyn bak å knytte konsekvensutredningen til plannivået

---

<sup>110</sup> EU-domstolen har behandlet fire saker der artikkel 5 er nevnt, men ingen omhandler artikkel 5 direkte. Sak C-454/08 ble avvist. I C-567/10 er artikkel 5 nevnt i premissene (p. 40), mens i C-444/15 og C-474/10 er den bare gjengitt i gjennomgangen av bakgrunnsretten.

<sup>111</sup> COM (2017) 234 punkt 2.2.

<sup>112</sup> Se for eksempel sak C-567/10 punkt 37.

<sup>113</sup> Se sakene C-567/10, C-473/14. Sakene omhandler opphevelse og endring av planer. Formålet har stor betydning for tolkningen av direktivet.

er at konsekvenser som oppstår i samvirke mellom flere tiltak blir utredet.<sup>114</sup> Direktivets formål tilsier at den helhetlige effekten av virkninger av klimafaktorer må vurderes og synliggjøres. Det taler for at virkninger i form av klimagassutslipp fra eksportert petroleum er inkludert.

Ifølge petrllf. § 6c bokstav b skal konsekvensutredningen videre inneholde en:

«redegjørelse for forholdet til nasjonale planer som er relevante i forhold til området som planlegges åpnet for petroleumsvirksomhet, samt for relevante miljømål fastsatt gjennom riks-politiske retningslinjer, nasjonale miljømål, stortingsmeldinger eller lignende, og hvordan disse er tatt hensyn til.»

Etter ordlyden skal forvaltningen beskrive hvordan åpningen av et nytt område forholder seg til relevante miljømål, og på hvilken måte disse er hensyntatt. Norske klimamål er blant annet fastsatt gjennom stortingsmeldinger om norsk klimapolitikk, og gjennom klimaloven.<sup>115</sup> Disse omfattes av ordlyden «relevante miljømål». Etter ordlyden må konsekvensutredningen redegjøre for hvordan klimagassutslipp fra et nytt område forholder seg til disse målsettingene. Samtidig er togradersmålet lagt til grunn i de nasjonale klimameldingene.<sup>116</sup> Etter ordlyden kan det tale for at konsekvensutredningen også må redegjøre for hvordan utslippene fra et nytt område forholder seg til togradersmålet. Sjøfjell og Halvorssen fremholder at dette betyr at prosessen til sammen, fra de overordnede havforvaltningsplanene til konsekvensutredninger for åpning av nye områder, skal vise den potensielle påvirkningen på miljø og samfunn, inkludert klimaendringer, og hvordan det forholder seg til norsk klimapolitikk.<sup>117</sup>

I konsekvensutredningen forut for åpningen av Barentshavet sørøst vises det til at:

«utslipp til luft fra petroleumsvirksomhet i åpningsområder vil medføre marginale bidrag til totalbelastningen. Det vises videre til at regjeringens overordnede mål i klimapolitikken er å bidra til å begrense den menneskeskapte temperaturstigningen til maksimalt to grader i forhold til førindustrielt nivå. Regulering av utslipp av CO<sub>2</sub> fra petroleumssektoren er en integrert del av gjeldende klimapolitikk, jf. Meld. St. 21 (2011 – 2012).»<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Schütz (2014) s. 112.

<sup>115</sup> For eksempel Meld. St. 21 (2011–2012), Meld. St. 13 (2014–2015), Meld. St. 41 (2016–2017) (til behandling i Energi- og miljøkomiteen), Lov 16. juni 2017 nr. 60.

<sup>116</sup> For eksempel Meld. St. 21 (2011–2012) s. 7.

<sup>117</sup> Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 40.

<sup>118</sup> Meld. St. 36 (2012–2013) s. 33.

Det vurderes imidlertid ikke om de norske, eller internasjonale klimamålene tilsier om det er «plass» til ytterligere klimagassutslipp innenfor disse målene. Klimagassutslipp fra eksportert petroleum er ikke kommentert. Konsekvensutredningen i tilknytning til havforvaltningsplanen for Barentshavet håndterer heller ikke spørsmålet om det er rom for ytterligere klimagassutslipp innenfor togradersmålet. Det gjelder verken utslipp fra fremtidig produksjon, eller fra fremtidig eksportert petroleum.<sup>119</sup> Ut fra det som er utledet, kan det virke som at dette ikke er tilstrekkelig.<sup>120</sup>

Oppsummert følger det et krav til utredning i nødvendig grad av antatte virkninger for «klima» i konsekvensutredningen for åpning av et område, jf. petrlf. § 6c, jf. petrl. § 3-1. Det er altså en plikt til dette, så fremt det ikke er håndtert på et annet, overordnet nivå. Ordlyden i loven og forskriften avgjør ikke om dette omfatter klimagassutslipp fra eksportert olje og gass, men den kan inkludere det. I lys av SEA-direktivets ordlyd og formål virker det å være tilstrekkelig støtte i rettskildene til å si at det foreligger en plikt til å utrede klimavirkninger, inkludert fra eksportert petroleum, ved åpning av et område for petroleumsvirksomhet. Tingretten kom i klimasøksmålet til at konsekvensutredningen for Barentshavet sørøst var tilstrekkelig. Tolkningen av petroleumsloven og -forskriften vil i siste instans måtte avklares i rettspraksis.

### 3.3.3 Tildeling av utvinningstillatelser

Spørsmålet er hvilke krav som stilles til utredning av konsekvenser for klimaet ved tildeling av utvinningstillatelser. Det er utvinningstillatelsen som gir rettighetshaverne rettigheter og plikter, i form av eiendomsrett til ressursene, jf. petrl. § 3-3, og arbeidsforpliktelser i tillatelsen, jf. petrl. § 3-8. Det følger nærmere saksbehandlingsregler av petrl. § 3-5 og petrlf. kapittel 3. Petroleumsregelverket stiller ikke særskilte utredningskrav ved tildelingstidspunktet.

Ettersom utvinningstillatelsen gir rettigheter og plikter til rettighetshaver, er tildelingen et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Ifølge fvl. § 17 skal saken være «så godt opplyst som mulig» før vedtak fattes. Etter Grunnloven § 112 annet ledd følger det en plikt til utredning av virkninger for klimaet av «planlagte inngrep». Det vil være disse reglene som avgjør om vedtakene om tildelingstillatelser er fattet på tilstrekkelig grunnlag.

Ved gjennomføringen av SEA-direktivet i petroleumsforskriften ble det etter høringsinnspill diskutert om direktivet fikk anvendelse for vedtak etter petrl. § 3-3. Departementet uttalte at

---

<sup>119</sup> Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 51-55, som gjennomgår havforvaltningsplanen med oppdateringer.

<sup>120</sup> Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 54.

det ikke var hensiktsmessig å gi direktivet anvendelse på utvinningstillatelsene, ettersom det norske systemet legger opp til at overordnede konsekvensutredninger skal foretas tidligere.<sup>121</sup> Petroleumsforskriftens kapittel 2a ble derfor utelukkende knyttet til petrl. § 3-1. EIA-direktivet er på sin side gitt anvendelse for plan for utbygging og drift etter petrl. § 4-2.

Åpningen av Barentshavet sørøst ble vedtatt i 2013.<sup>122</sup> Det forrige området som ble åpnet var Barentshavet sør i 1989.<sup>123</sup> I de åpnete områdene gis det årlig ut ytterligere utvinningstillatelser gjennom konsesjonsrunder og under TFO-ordningen. Områdene som ikke er åpnet, eller som er underlagt spesielle ordninger inkluderer Jan Mayen, Svalbard, Polhavet nord for Svalbard, Skagerrak, Lofoten, Vesterålen og Senja, Nordlandskysten nært land, Finnmarkskysten nært land og Møreblokkene.<sup>124</sup> Det er knyttet politisk usikkerhet og debatt til flere av disse områdene. Havområdet utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja er for eksempel politisk omdiskutert.<sup>125</sup>

Hvis det er andre tidspunkter i prosessen enn åpningstidspunktet som i realiteten «fastligger rammerne» for fremtidige utbyggingsprosjekter, jf. SEA-direktivet artikkel 3, kan det stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig at den strategiske konsekvensutredningen knyttes til åpningsvedtaket. Spørsmålet er interessant, men en videre drøftelse av direktivets virkeområde faller utenfor oppgavens problemstilling.

Delkonklusjonen er at petroleumsregelverket ikke stiller utredningskrav for konsekvenser for klimaet ved tildeling av utvinningstillatelser. Hvorvidt Grunnloven § 112 annet ledd stiller krav til når en utredning må foreligge, behandles i punkt 3.5.

### 3.3.4 Plan for utbygging og drift

Spørsmålet er hvilke krav som følger av petroleumsregelverket til utredning av klimakonsekvenser ved plan for utbygging og drift, og om det inkluderer klimagassutslipp fra eksportert petroleum.

Det følger av petrl. § 4-2 at en plan for utbygging og drift må utarbeides når en rettighetshaver «beslutter» å bygge ut en forekomst, altså når avgjørelsen om utbygging tas. Planen må redegjøre for hvordan feltet skal utvikles, hvilke løsninger og strategier som vil bli valgt for utvin-

---

<sup>121</sup>Forskrift 20. januar 2006 nr. 49 punkt 3.

<sup>122</sup> Meld. St. 36 (2012–2013).

<sup>123</sup> St.meld. nr. 40 (1988–89).

<sup>124</sup> Oljedirektoratet (2018).

<sup>125</sup> For eksempel Østrem (2018), Regjeringen Solberg (2018).



ning, prosessering og transport, og hvordan driften vil se ut på et ferdig utbygd felt, jf. petrl. § 4-2.

Utbyggingsplanen skal beskrive virkninger av planen på «nærings- og miljømessige forhold», jf. petrl. § 4-2. Det følger av petroleumsforskriften § 20 at dette er et krav om konsekvensutredning. Etter petroleumsforskriften § 22a skal utredningen vurdere de «miljømessige forhold», og avveie miljøkonsekvenser, og herunder «beskrive utslipp til sjø, luft og jord», jf. petrlf. § 22a bokstav b. Det er effektene «av utbyggingen» som skal vurderes, jf. petrlf. § 22a bokstav b. Ordlyden indikerer at det er klimagassutslippene som oppstår i forbindelse med utbyggingen, og produksjonen på feltet som skal vurderes. Det tilsier at klimagassutslippene fra eksportert olje og gass ikke må tas med i denne konsekvensutredningen.

Petroleumsforskriften § 22a skal implementere EUs rådsdirektiv om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (EIA-direktivet). Det følger av EIA-direktivet artikkel 3 at en miljøkonsekvensutredning skal «på passende måte at påvise, beskrive og vurdere et projekts væsentlige direkte og indirekte virkninger» på faktorene som er opplistet, jf. artikkel 3. Faktorene omfatter «jordarealer, jordbund, vann, luft og klima», jf. artikkel 3 bokstav c. Etter direktivet skal altså en miljøkonsekvensutredning inneholde en beskrivelse og vurdering av vesentlige direkte og indirekte virkninger for klimaet. Ordlyden i direktivet fremstår videre enn petroleumsforskriften, som mangler denne faktoren.

EIA-direktivets vedlegg 4 utfyller artikkel 3. Det følger av vedleggets punkt 4 at en miljøkonsekvensrapport skal beskrive virkninger for «klima (f.eks. drivhusgasemissioner)». Videre følger det av punkt 5 bokstav f at beskrivelsen skal omfatte «prosjektets indvirkning på klimaet (f.eks. arten og omfanget af drivhusgasemissioner) og prosjektets sårbarhet over for klimaendringer». Etter direktivet skal en miljøkonsekvensutredning inneholde en vurdering av prosjektets innvirkning på klimaet, herunder omfanget av klimagassutslipp. Direktivet oppstiller ingen begrensninger på hvilke klimagassutslipp dette gjelder.

Det følger videre av EIA-direktivet vedlegg 4 punkt 5 at «[b]eskrivelsen af de forventede væsentlige virkninger på de i artikel 3, stk. 1, angivne faktorer bør omfatte projektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, grænseoverskridende, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger.» Det følger av dette at både direkte, indirekte og grænseoverskridende virkninger skal beskrives. EU-domstolen har lagt til grunn i sin praksis at anvendelsesområdet og formålet med direktivet er vidt, og at utredningen skal gi en samlet vurdering av prosjektets innvirk-

ning på miljøet.<sup>126</sup> Det taler for at konsekvensutredningen også må beskrive virkninger av eksportert olje og gass.

Både SEA-direktivet og EIA-direktivet søker å ta opp i seg utviklingen på miljøfeltet og de endres i tråd med erkjennelsen av nye miljøutfordringer.<sup>127</sup> Dette kommer frem i betraktningene til EIA-direktivet. Betraktningene oppstiller ikke rettslige forpliktelser, men kan belyse formålet med direktivet. Målsettingen om å styrke konsekvensutredningsprosedyrer er omtalt i innledende betraktning 3.<sup>128</sup> Betraktning 7 og 13 understreker viktigheten av å vurdere effekter på klimaet i vurderings- og beslutningsprosesser. I betraktning 13 står det at det må gjøres vurderinger av prosjekters innvirkning på klimaet. Klimagassutslipp er fremhevet som eksempel.<sup>129</sup> Schütz mener at utviklingen i teksten markerer et økt fokus på klimaendringer og bruk av naturressurser.<sup>130</sup> Utviklingen illustrerer at formålet har vært å få frem flere opplysninger om klimavirkninger. Dermed trekker formålet i retning av at klimagassutslipp fra eksportert petroleum skal være en integrert del av miljøkonsekvensutredningen.

EIA-direktivet er rettet mot miljøvirkninger av prosjekter. Ordlyden oppstiller ikke et eksplisitt krav om at klimagassutslipp fra produktet som produseres skal omfattes av utredningen. Det kan anføres at det er mer nærliggende å tolke direktivet slik at den økte oppmerksomheten om klimaeffekter av prosjekter er rettet mot å fange opp klimavirkninger man ikke tidligere var klar over. EIA-direktivet søker å omfatte alle potensielle virkninger av utbyggingen, i form av valg av innretninger, driftsanlegg, materialer og prosjektets plassering. I tillegg omfatter det klimagassutslipp i forbindelse med driften av prosjektet. Et tenkt eksempel kan være et ønske om å fange opp klimagassutslipp fra fremtidig persontransport i tilknytning til byggingen av et nytt kjøpesenter.

Det kan på den annen side argumenteres for at klimagassutslipp fra eksportert olje og gass er direkte virkninger av et utbyggingsprosjekt for petroleumsvirksomhet. Olje og gassressurser som blir liggende på havbunnen medfører ikke klimagassutslipp. Alle klimagassutslipp som petroleumsressursene resulterer i er dermed et resultat av at de blir utvunnet. Sett på denne måten er det ikke avgjørende at en stor del av ressursene ikke genererer klimagassutslipp før de er eksportert, og blir brukt i for eksempel biler, kraftverk og gasskomfyrer. Dersom klimagassutslippene sees som direkte virkninger, skal de beskrives og vurderes i konsekvensutredningen for prosjektet.

---

<sup>126</sup> For eksempel sak C-461/14, punkt 48.

<sup>127</sup> Schütz (2014) s. 104.

<sup>128</sup> Direktiv 2014/52/EU betraktning 3.

<sup>129</sup> Direktiv 2014/52/EU betraktning 7 og 13.

<sup>130</sup> Schütz (2014) s. 105.

Uavhengig av om virkningene klassifiseres som indirekte eller direkte, virker det ut fra ordlyden og formålet med direktivet som at det kan utledes en plikt til å kreve klimagassutslipp fra eksportert olje og gass utredet i forbindelse med miljørapporten etter EIA-direktivet. Det taler for at det er en plikt etter petroleumsloven § 4-2, jf. petrllf. § 22a.

Forvaltningspraksis illustrerer på den annen side at norske myndigheter ikke mener at det er en plikt til å utrede disse konsekvensene ved PUD. Departementets veileder til PUD og PAD inneholder ikke referanser til utredning av virkninger for klima.<sup>131</sup>

Ordlyden i petroleumsforskriften skiller seg fra EIA-direktivet. Ordlyden i petroleumsregelverkets bestemmelser beskriver metoder, innretninger, og strategivalg for selve utvinningen, og krever en redegjørelse for «utslipp til luft». Det omfatter klimagassutslipp fra utvinning og produksjon, men virker ikke å inkludere utslipp fra eksportert petroleum. EIA-direktivet inkluderer klima, og fremstår samlet mer omfattende. Utgangspunktet er at forskriften presumeres å være i tråd med direktivet. EU-domstolens praksis viser at et direktiv ikke må inkorporeres direkte, så lenge det er gjennomført på en tilstrekkelig klar og presis måte.<sup>132</sup> Det trenger altså ikke være avgjørende at ordlyden er forskjellig, så lenge formålet med direktivet ivaretas i praksis. Ytterligere svar på dette spørsmålet vil kreve en avklaring gjennom rettspraksis. I en norsk kontekst vil det kunne avhenge av om petroleumsforskriften presumeres å være i tråd med direktivet, eller om det konstateres motstrid, og hvorvidt denne anses å være bevisst eller ubevisst.<sup>133</sup> Det kan tenkes at ESA vil vurdere om dette er en tilstrekkelig gjennomføring av direktivet. Spørsmålet problematiseres ytterligere av uenigheten om EØS-avtalens virkeområde. En videre drøftelse av dette faller utenfor problemstillingens rammer.

Delkonklusjonen er at det er usikkert om det kan fastslås en plikt til å utrede klimagassutslipp fra eksportert petroleum ved godkjenning av plan for utbygging og drift, jf. petrll. § 4-2, jf. petrllf. § 22a. Lest i lys av EIA-direktivet, vil slike utslipp kunne omfattes av utredningsplikten. Det vil likevel avhenge av hvordan «direkte og indirekte virkninger for klima» vil bli tolket i rettspraksis.

### **3.4 Krav til utredning av klimakonsekvenser etter Grunnloven § 112 annet ledd**

I denne delen er formålet å utlede hvilke utredningskrav som følger av Grunnloven § 112 annet ledd, og om det omfatter klimagassutslipp fra eksportert olje og gass.

---

<sup>131</sup> Olje og energidepartementet (2018).

<sup>132</sup> For eksempel sak C-50/09 punkt 46.

<sup>133</sup> Se for eksempel Rt. 2000 s. 1811.

Bestemmelsen gir borgerne en «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». Begrepet «kunnskap» kan sies å betegne viten, lærdom, erkjennelse eller innsikt.<sup>134</sup> En rett til «kunnskap» innebærer etter en naturlig språklig forståelse en rett til opplysninger og informasjon, og til innsikt i informasjonen som foreligger.

Det fremgår av de opprinnelige forarbeidene til Grunnloven § 110b annet ledd at bestemmelsen omfatter «det miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved det aktuelle tiltak».<sup>135</sup> Bestemmelsen har en demokratisk begrunnelse. Den skal sikre reell borgermedvirkning i beslutningsprosesser med miljøkonsekvenser.<sup>136</sup> En plikt til å fremskaffe og formidle den nødvendige informasjonen er en forutsetning for å overholde en rett til kunnskap. En enkel måte å undergrave retten til kunnskap på er å avstå fra å fremskaffe opplysninger om et inngreps forventede miljøvirkninger. Demokratihensyn bak bestemmelsen understreker derfor at retten til kunnskap innebærer en korresponderende plikt til utredning av miljøkonsekvenser.

Etter ordlyden skal annet ledd «ivareta» rettighetene etter første ledd. Etter en alminnelig forståelse betyr dette at retten til kunnskap omfatter all informasjon som er nødvendig for at borgerne kan ivareta sin rett til miljø etter første ledd. Det viser sammenhengen mellom den materielle retten til en viss miljøkvalitet etter første ledd, og den prosessuelle retten til kunnskap om, og innsikt i opplysninger om denne etter annet ledd.

Thengs argumenterer for at Grunnloven § 112 bør tolkes etter rettslig standardteori for å kunne balansere mellom styringshensyn og rettighetsvern på miljøfeltet, og operasjonalisere bestemmelsen på en måte som «lar den henge med i utviklingen».<sup>137</sup> Han påpeker at hva som er «adekvate og nødvendige tiltak» etter bestemmelsens tredje ledd vil kunne avhenge av naturvitenskapelig kunnskap om miljøstatus. Kunnskapen om miljøsituasjonen og konsekvenser vil påvirke myndighetenes positive og negative forpliktelser dynamisk.<sup>138</sup> Menneskerettighetsutvalget uttrykker at «innholdet i grunnlovsbestemmelsene [vil] kunne skifte i tråd med samfunnsutviklingen, i tråd med de reelle behov som er til stede i ulike tidsepoker, og i tråd med de ulike forholdene som gjør seg gjeldende i den konkrete sak.»<sup>139</sup> I rettspraksis er det under-

---

<sup>134</sup> Holmen (2017).

<sup>135</sup> Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6.

<sup>136</sup> Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6.

<sup>137</sup> Thengs (2017) s. 54.

<sup>138</sup> Thengs (2017) s. 59.

<sup>139</sup> Dokument 16 (2011-2012) s. 87.

streket at det er Høyesterett som skal «tolke, avklare og utvikle» Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser.<sup>140</sup> Det kan slutes fra dette at plikten til utredning etter annet ledd kan skjerpes med kunnskapsutviklingen i samfunnet, i lys av ny informasjon om sammenhenger og virkninger av naturinngrep. Det er nødvendig for å sikre at grunnlovsbestemmelsen holder tritt med samfunnsutviklingen, og en forutsetning for at Grunnloven skal oppfylle sin funksjon som *lex superior*. Ordlyden støtter en slik tolkning fordi vernet også skal gjelde «for etterslekten», jf. første ledd.

Av ordlyden, forarbeidene og formålet kan det slutes at annet ledd oppstiller en rett til tilgang på tilstrekkelig kunnskap til å sikre rettigheten i første ledd. Dette omfatter både en rett til foreliggende informasjon, og en korresponderende plikt til utredning og fremleggelse av informasjon om konsekvenser av nåværende og fremtidige miljøinngrep, jf. ordlyden «om virkninger av *planlagte* og iverksatte inngrep i naturen». Annet ledd knesetter dermed miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredninger som to sentrale verktøy for å overholde retten til kunnskap.<sup>141</sup> Ettersom det er kravene til utredning som står sentralt her, avgrenses det av plasshensyn mot en drøftelse av retten til innsyn i foreliggende miljøinformasjon fra offentlige myndigheter og private parter.

Foruten de demokratiske hensyn bak bestemmelsen, er et annet viktig formål med konsekvensutredninger å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før vedtak fattes. En bærekraftig forvaltning krever kunnskap om beslutningers konsekvenser. Holth og Winge uttrykker at konsekvensutredninger skal sikre at miljøkunnskap integreres i beslutningsprosesser, slik at forvaltningen gjør forsvarlige vurderinger og setter riktige vilkår for tillatelser.<sup>142</sup> Backer påpeker at konsekvensutredninger skal gi et bedre grunnlag for beslutningene, skape en større aksept for vedtakene som treffes, og fremme en mer korrekt rettsanvendelse og relevant skjønnsutøvelse i forvaltningen.<sup>143</sup> Dette skal oppfylle det grunnleggende forvaltningsrettslige kravet til forsvarlig saksbehandling.

Rapportene fra FNs klimapanel gir uttrykk for at klimaendringene vil ha store og alvorlige konsekvenser.<sup>144</sup> Dette taler for at kravene til utredning av vedtak med store konsekvenser for klimaet er høye, og bør omfatte alle potensielt relevante virkninger. Isolert kan dette trekke i

---

<sup>140</sup> Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57. Uttalelsen er knyttet til betydningen av EMDs avgjørelser, men viser også Høyesteretts dynamiske tilnærming til rettighetsbestemmelsene.

<sup>141</sup> Bugge (2015) s. 153.

<sup>142</sup> Holth og Winge (2014) s. 22-23.

<sup>143</sup> Backer (2012) s. 144-145.

<sup>144</sup> For eksempel IPCC (2014) s. 6-8.

retning av at både klimagassutslipp i Norge og utslipp som først inntreer ved forbrenning av eksportert petroleum, må utredes.

Etter ordlyden i første ledd skal staten «sikre» retten til et sunt miljø og bevaring av naturens mangfold og produksjonsevne for enhver, både nålevende og fremtidige generasjoner. I et krav om å «sikre» en rettighet ligger det en forutsetning om at rettigheten skal beskyttes og opprettholdes. Ordlyden uttrykker et mål om bærekraftig utvikling. Siden rettighetene i første ledd gjelder for fremtidige generasjoner, tilsier det at også langsiktige virkninger utredes og gjøres kjent.<sup>145</sup>

Føre-var-prinsippet er nært knyttet til målet om bærekraftig utvikling som fremgår av første ledd. Bugge mener at prinsippet neppe kan utledes av grunnlovsbestemmelsen, fordi det ikke fremgår av ordlyden.<sup>146</sup> Sjøfjell og Stubhaug hevder at prinsippet fremkommer gjennom prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner, retten til en viss miljøkvalitet, samt prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser.<sup>147</sup> Det er knyttet usikkerhet til hvordan miljøet og klimaet vil utvikle seg i fremtiden. Det taler for at myndighetene må være føre var for å kunne «sikre» oppfyllelse av rettighetene Grunnloven § 112 gir, særlig for fremtidige generasjoner.

Prinsippets betydning for utredningsplikten styrkes av at det kan utledes av Grunnloven § 112. Det kan spørres om det er mulig å være tilstrekkelig føre var i utformingen av kunnskapsgrunnlaget for beslutninger etter petroleumregelverket, hvis klimagassutslipp fra eksportert petroleum utelukkes. Det innebærer at en stor andel av de potensielle virkningene for klimaet tenkes borte. Føre-var-prinsippet taler dermed for at klimagassutslipp fra eksportert petroleum må utredes for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag etter Grunnloven § 112 annet ledd.

Et motargument mot at utslipp fra eksportert petroleum må utredes, er at Grunnlovens geografiske anvendelsesområde er i Norge. Det kan tale for at det bare er utslipp i Norge som skal utredes etter § 112 annet ledd. På den annen side rammer klimaendringer uavhengig av jurisdiksjon. Inngrep som bidrar til klimagassutslipp andre steder vil også få betydning i Norge. Som tidligere utledet, tilsier klimaendringenes globale karakter at grunnlovsvernet for klimaet ikke er begrenset til klimaet «i Norge», men gjelder den globale klimatilstanden.

Klimagassutslippene fra eksportert petroleum kan videre ses som direkte konsekvenser av vedtak som treffes i Norge, uavhengig av hvor ressursene forbrennes. Graver påpeker at det er

---

<sup>145</sup> Bugge (2015) s. 153.

<sup>146</sup> Bugge (2015) s. 148.

<sup>147</sup> Sjøfjell og Stubhaug (2015) s. 18.

virkningene av å ta ytterligere olje og gass opp fra havbunnen som er relevante etter Grunnloven, fordi det nødvendigvis vil føre til klimagassutslipp.<sup>148</sup> Det er uten betydning hvor utslippene skjer, ettersom de uansett ender i atmosfæren, og bidrar til global oppvarming som skaper miljøproblemene.<sup>149</sup> En slik forståelse innebærer at eksporterte utslipp også er relevante for utredning av klimavirkninger etter § 112 annet ledd.

Prinsippet om samlet belastning taler også for at § 112 annet ledd stiller krav til å utrede klimagassutslipp fra eksportert petroleum. Prinsippet kommer blant annet til uttrykk i naturmangfoldloven § 10 som gir at «den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for» skal vurderes. Naturmangfoldloven er en operasjonalisering av Grunnloven § 112 første ledd.<sup>150</sup> Prinsippet om samlet belastning kan derfor sies å følge av grunnlovsbestemmelsen, selv om det ikke fremkommer eksplisitt av ordlyden. Det gir prinsippet økt betydning.

Backer skriver at «prinsippet om samlet belastning innebærer at virkningene av et inngrep skal regnes med uansett hvor i økosystemet de skjer.»<sup>151</sup> Det er summen av virkninger av et tiltak som skal vurderes. I tillegg må virkninger av tidligere og fremtidige inngrep inkluderes. Hensynet bak prinsippet er å hindre en fragmentert tilnærming til miljøverdier, som er en av miljørettens grunnleggende utfordringer.<sup>152</sup> Backer mener at prinsippet har størst betydning for forvaltningen. Det skal påvirke beslutninger om hvilke forhold som skal utredes, og i hvilken grad dette skal skje.<sup>153</sup> Selv om rekkevidden av prinsippet avhenger av den konkrete sak, taler det for at en utredning av klimakonsekvenser må inneholde en beskrivelse av klimagassutslipp også for eksportert petroleum. Dette understrekes særlig av sammenhengen med naturens tålegrense. Som utledet tidligere, kan kravet til en viss miljøkvalitet etter Grunnloven § 112 første ledd gi uttrykk for naturens tålegrense gjennom togradersmålet.

Et annet spørsmål er om formålet med Grunnloven § 112 oppnås hvis klimavirkninger fra eksportert olje og gass ikke utredes. Formålet med Grunnloven § 112 er på klimaområdet sammenfallende med formålet bak klimaavtalene. Målet er å sørge for retten til et levelig miljø, og hindre at klimaendringene svekker denne. En tolkning av bestemmelsen som utelukker klimagassutslipp fra eksportert olje og gass fra utredningskravet i annet ledd, kan potensielt svekke mulighetene til å oppnå dette formålet. En tolkning der slike virkninger omfattes, kan

---

<sup>148</sup> Graver (2018).

<sup>149</sup> Graver (2018).

<sup>150</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 57.

<sup>151</sup> Backer (2012) s. 72.

<sup>152</sup> Bugge (2015) s. 62-65.

<sup>153</sup> Backer (2012) s. 72.

på sin side øke sannsynligheten for at formålet gjennomføres. I tilfeller hvor bestemmelsens formål blir best realisert gjennom å velge ett av flere tolkningsalternativer, kan formålsbe-  
traktninger være avgjørende for tolkningen.<sup>154</sup>

Greenpeace har tidligere klaget inn manglende vurdering av globale klimakonsekvenser i konsekvensutredninger for Sivilombudsmannen.<sup>155</sup> Saken gjaldt området Haltenbanken og Norskehavet, og reaktiveringen av Heimdalplattformen. Sivilombudsmannen fant ikke at reg-  
lene for utredning etter petroleumsregelverket var i strid med Grunnloven. Han uttalte likevel:

«Jeg går ut fra at det i forbindelse med departementets arbeid ved tildeling av utvinningstillat-  
telser i statsråd, og i Stortinget i forbindelse med beslutninger om åpning av nye områder for  
leteboring, blir vurdert fremlagt informasjon som gjør regjeringen og Stortinget i stand til å fo-  
reta en forsvarlig vurdering av de globale virkningene av oljevirksomheten.»<sup>156</sup>

Sivilombudsmannens uttalelse illustrerer et sentralt poeng. Dersom en utredning av klima-  
gassutslipp fra eksportert petroleum ikke utføres, fremstår det uklart om regjeringen og Stor-  
tinget kan gjøre en forsvarlig vurdering av de globale virkningene av oljevirksomheten.

Det kan videre stilles spørsmål ved om forvaltningen kan gjøre en forsvarlig vurdering av  
antall utvinningstillatelser, og stille tilstrekkelige, avbøtende vilkår og forbehold til tillatelse-  
ne og godkjenningene etter petroleumsregelverket, uten denne informasjonen. Det virker også  
usikkert om en slik isolert behandling av nasjonale klimagassutslipp muliggjør en forsvarlig  
vurdering i Stortinget av beslutninger på petroleumsfeltet. Det vil også kunne hindre en til-  
strekkelig opplyst offentlig debatt om emnet. Et velfundert offentlig ordskifte er en sentral del  
av Grunnloven § 112 annet ledds demokratiske begrunnelse. Det fremstår uklart om kunnska-  
pen som fremlegges vil være nok til at borgerne kan «ivareta» sine rettigheter etter § 112 an-  
net ledd, og til at retten til et levelig miljø etter første ledd kan «sikres», uten en utredning av  
disse klimakonsekvensene.

Ut fra ordlyden, hensynene bak bestemmelsen, og formålet, er delkonklusjonen at norske  
myndigheter har en plikt etter Grunnloven § 112 annet ledd til å utrede klimakonsekvenser,  
inkludert klimagassutslipp fra eksportert olje og gass. Sjøfjell og Halvorssen mener at conse-  
kvensutredningen til åpningen av Barentshavet sørøst er mangelfull fordi den ikke i tilstrekke-  
lig grad redegjør for virkningene for klimaet. På denne bakgrunn mener de tildelingene gjen-

---

<sup>154</sup> Eckhoff (2001) s.106.

<sup>155</sup> Dokument nr. 4 (1999–2000) s. 50-53

<sup>156</sup> Dokument nr. 4 (1999–2000) s. 50-53.



nom 23. konsesjonsrunde er ugyldige.<sup>157</sup> Tingretten kom til motsatt konklusjon i klimasøksmålet. Det illustrerer at bestemmelsen kan tolkes ulikt. En endelig avklaring vil måtte komme gjennom rettspraksis.

### **3.5 Når må utredningen gjøres for å ivareta rettighetene i Grunnloven § 112?**

Drøftelsen av petroleumsregelverket har vist at det kan oppstilles en plikt til å utrede konsekvenser for klimaet, inkludert fra eksportert olje og gass ved åpning av et område. Ved tilde-ling av utvinningstillatelser oppstilles det ikke en slik plikt etter petroleumsregelverket. Ved plan for utbygging og drift fremstår det mer uklart om en slik plikt foreligger. Behandlingen av Grunnloven § 112 annet ledd har vist at denne kan oppstille en slik plikt. Spørsmålet i den- ne delen er hvilke krav Grunnloven § 112 annet ledd stiller til når en utredning av klimagass- utslipp, inkludert fra eksportert petroleum, må finne sted.

Ordlyden «planlagte inngrep i naturen» indikerer at en utredning av klimakonsekvenser må foreligge i forbindelse med planleggingen av inngrepet. Dette støttes av formålet med utred- ningsplikten. For at retten til kunnskap skal være reell, må informasjonen nødvendigvis fore- ligge på et gitt tidspunkt. Dersom prosessen er trinnvis, kan ulike utredninger måtte foreligge på forskjellige tidspunkter.<sup>158</sup>

Det følger av forarbeidene til petroleumsloven at konsekvenser for samfunnsliv og andre næ- ringer må vurderes før åpningen av et område, fordi det er da man har tilstrekkelig tid «til å utrede alle kontroversielle spørsmål, samle inn nødvendig materiale og uttalelser og analysere og vurdere alle sider av problemene».<sup>159</sup> Hensynet til en overordnet og helhetlig forvaltning tilsier at en slik vurdering må gjøres tidlig i prosessen. Dette er også et sentralt hensyn bak petrl. § 3-1. Det er på det strategiske nivået at man kan fange opp de totale virkningene, og håndtere disse. Dette kan tale for at utredningen av klimagassutslipp fra fremtidig eksportert petroleum må gjøres i forbindelse med åpningen av et område.

På den annen side vil en utredning på dette tidspunktet nødvendigvis være basert på usikre estimater. Ved åpningen av et nytt havområde er det knyttet usikkerhet til om man i det hele tatt vil finne petroleum, og til størrelsen av funnene. Vurderingen av klimagassutslipp vil der- for på dette tidspunktet innebære antagelser. Dette illustreres av konsekvensutredningen til åpningen av Barentshavet sørøst. Det fremgår av utredningen at datagrunnlaget er begrenset, og at det mangler et ressursestimat. Ressursene i området kan derfor både være «vesentlig

---

<sup>157</sup> Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 65.

<sup>158</sup> Lovavdelingen (2015).

<sup>159</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982–83) s. 43-44.

større og vesentlig mindre enn dette». Konklusjonen i utredningen er at sikrere kunnskap bare kan oppnås ved å åpne området, og tillate leteboringer.<sup>160</sup>

Det taler for at en utredning av potensielle klimagassutslipp må gjennomføres på et senere tidspunkt. Da vil mer informasjon være tilgjengelig. Det gir et sikrere anslag av størrelsen på forekomstene. I en konsekvensutredning etter petrl. § 4-2 vil slike punkter fremstå mer avklarte. Dette kan bidra til en høyere grad av sannsynlighet for at beregningene stemmer overens med virkeligheten. Hensynet til en reell opplysning av saken kan derfor tale for at en vurdering av de totale klimagassutslippene må knyttes til det enkelte utbyggingsprosjektet.

På den annen side kan en utsettelse av utredninger til senere faser, bidra til å fragmentere beslutningene slik at totale virkninger ikke fanges opp. Klimagassutslipp fra ett felt innebærer ikke nødvendigvis en vesentlig økning av totalbelastningen. De samlede virkningene kan være større.

Denne problemstillingen er forsøkt løst i petroleumsloven. Etter petrl. § 4-2 tredje ledd kan departementet kreve en nærmere redegjørelse for miljømessige virkninger «når særlige grunner tilsier det». Ordlyden tilsier at det må være en spesiell årsak til å be om dette. Regelen ble innført etter forespørsel fra Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet for å ivareta en helhetlig forvaltning.<sup>161</sup> Eksempler som at det kan påføre andre næringer begrensninger, eller at man søker å redusere den totale miljøvirkningen i et område er fremhevet i forarbeidene.<sup>162</sup> Hensynet til en helhetlig forvaltning tilsier at regelen også kan være aktuell for å se totale klimagassutslippene fra flere felt i sammenheng. Det fremgår imidlertid av forarbeidene at denne utredningsplikten vil være begrenset til «opplysninger og forhold som er tilgjengelig for rettighetshaver eller som for øvrig kan fremskaffes gjennom åpne kilder.»<sup>163</sup> Det reduserer adgangen til å kreve at tiltakshaver utreder nye opplysninger som ikke allerede er åpent tilgjengelige. Hvis bestemmelsen skal være effektiv for klimagassutslipp, må denne informasjonen allerede være utredet og tilgjengelig for de omkringliggende tiltakene.

Forutsatt at informasjonen er tilgjengelig, er et annet spørsmål om det er tilstrekkelig å vurdere klimavirkningene ved utbyggingen, selv om man kan se flere felt i sammenheng. På den ene siden vil man ha mer konkret kunnskap om totale klimagassutslipp på dette tidspunktet. På den annen side vil klimapåvirkningen tiltakshaver utreder isolert, nødvendigvis blir mindre enn hvis det utredes for et helt havområde. Det vil fremdeles representere en mindre del av det

---

<sup>160</sup> Meld. St. 36 (2012–2013), vedlegg s. 17.

<sup>161</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 42.

<sup>162</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 42.

<sup>163</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 42.

totale bildet. Det taler for at utredningen må gjøres tidligere. Et tilleggsmoment er at tiltakshaver ikke nødvendigvis har en sterk egeninteresse i å kartlegge slike virkninger. Det tilsier at en slik utredning må utføres av forvaltningen. Det peker også mot at utredningen må foretas før eiendomsretten til ressursene overføres.

Et viktig moment er om konsekvensutredningen ved PUD kan få reelle konsekvenser for innholdet i utvinningstillatelsen. Hammer påpeker at en endring av tillatelsen på dette tidspunktet må følge forvaltningsrettslige omgjøringsregler.<sup>164</sup> Omgjøring er regulert i forvaltningsloven § 35. Det fremgår at adgangen til omgjøring til skade er begrenset. Etter fvl. § 35 tredje ledd kan overordnet organ omgjøre et vedtak til skade etter nærmere betingelser og innenfor angitte tidsfrister. Omgjøring utover dette vil måtte følge alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. fvl. § 35 femte ledd. Det avhenger av en interesseavveining hvor hensynene som taler for omgjøring veier vesentlig tyngre enn hensynene som taler mot.<sup>165</sup> Det er antatt i juridisk teori at det bare er tungtveiende allmenne hensyn som kan rettferdiggjøre omgjøring av en tidligere gitt tillatelse, for eksempel at virksomheten er direkte helseskadelig, eller har en vesentlig sikkerhetsrisiko.<sup>166</sup> Terskelen er altså høy. I en slik vurdering vil partenes innrettelse veie tungt, men endringer i faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket kan også få betydning. Virksomhetstypen spiller også inn. Samtidig understreker Eckhoff og Smith at et endret politisk ståsted kun kan få betydning på svært sensitive saksområder hvor det foreligger tilstrekkelige grunner.<sup>167</sup>

Ved godkjenning av PUD har tiltakshaver allerede foretatt betydelige investeringer. Det reduserer mulighetene til å omgjøre utvinningstillatelsen, basert på opplysningene i konsekvensutredningen. Et tenkt eksempel kan være at man basert på konsekvensutredningen ved PUD ønsker å stille krav om elektrifisering av et felt, men at det fremstår vanskelig fordi rettighetshaver allerede har investert i gassturbiner. Poenget er fremhevet i petroleumslovens opprinnelige forarbeider:

«investeringene i denne virksomhet medfører begrensninger i disposisjonsfriheten både for investorer og myndighetene. Konsekvensen er at en vesentlig del av reguleringstiltakene, enten de er basert på reservoartekniske eller samfunnsmessige hensyn, må iverksettes før de store investeringer er gjort i feltutbygging og transportanlegg.»<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Hammer (1996) kommentar til § 4-2.

<sup>165</sup> Eckhoff (2010) s. 331.

<sup>166</sup> Eckhoff (2010) s. 331.

<sup>167</sup> Eckhoff (2010) s. 332-333.

<sup>168</sup> NOU 1979:43 s. 36.

Forarbeidene viser at man allerede i 1979 mente at eventuelle reguleringstiltak måtte settes inn før de store investeringene gjøres.

Leterefusjonsordningen gjelder for nye selskaper som ikke har skatteplikt, jf. petroleumsskatte-loven § 3 bokstav c femte ledd. Ordningen innebærer at staten betaler 78 prosent av utgifte- ne til letevirksomhet for nye selskaper, eller selskaper som driver med underskudd. Pengene antas å bli tilbakebetalt gjennom petroleumskatteregimet for produksjon, hvor 78 prosent av inntektene skal tilfalle den norske staten.<sup>169</sup> Ifølge forarbeidene er formålet å stimulere til virksomhet på norsk sokkel gjennom å likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon.<sup>170</sup> Inn- rettelsen av systemet innebærer at staten i disse tilfellene først tjener penger når det blir satt i gang lønnsom produksjon som genererer skatteinntekter. Jo lenger ut i prosessen man kom- mer, dess mer vil staten potensielt «tape» på at det ikke blir produksjon på feltet. Det kan hevdes at denne felles interessen svekker statens insentiv til å gjøre en reell vurdering av hvorvidt ytterligere tillatelser skal eller bør gis i forbindelse med godkjenning av PUD. Det taler for at utredningen av klimagassutslipp, inkludert fra eksportert petroleum må foretas tidligere.

Et viktig poeng er at eiendomsretten til petroleumssressursene overføres til rettighetshaverne ved tildelingen av utvinningstillatelser jf. petrol. § 3-3. Utvinningstillatelsen er den sentrale tillatelsen som gir enerett til petroleumssressursene, og utvinning av disse. Verken vedtak om åpning av nye områder eller godkjenning av plan for utbygging og drift er enkeltvedtak, jf. fv1. § 2 bokstav b jf. bokstav a. Det innebærer at disse beslutningene ikke kan påklages av tredjeparter med begrunnelse om manglende utredning av klimakonsekvenser.

Det kan stilles spørsmål ved om petroleumregelverket gir tilstrekkelige rettigheter til borger- ne som kan sikre en reell etterprøving av at pliktene til utredning etterleves. Dermed kan det være rom for å anvende § 112 annet ledd som et selvstendig rettsgrunnlag for å hevde at retten til kunnskap om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen er krenket. På denne måten vil borgerne kunne «ivareta» sine rettigheter etter første ledd. Fauchald diskuterer samme problematikk for regelverket for laksoppdrettsnæringen, og kommer til at det er rom for § 112 annet ledd som selvstendig rettsgrunnlag på dette grunnlaget.<sup>171</sup>

Kunnskapen om de potensielle ressursene i et område utvikler seg mellom åpningstidspunktet og tildelingstidspunktet. Det illustreres av de faktiske forholdene ved tildelingen. Ved tilde- ling har forvaltningen tilstrekkelig kunnskap til å definere blokkene geografisk. Forvaltningen

---

<sup>169</sup> Se nærmere Norsk Petroleum II (2018).

<sup>170</sup> Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) s. 122.

<sup>171</sup> Fauchald (2016) s. 41.

har også nok informasjon til å fastsette arbeidsforpliktelser for aktørene, for eksempel i form av hvor mange undersøkelsesbrønner rettighetshaveren må bore, og hvor dype disse må være.<sup>172</sup> Dette krever nødvendigvis mer informasjon enn estimatene som foreligger når forvaltningen vurderer åpning av et nytt havområde. Utviklingen i ny kunnskap, kan tilsi at Grunnloven § 112 annet ledd stiller krav til nye utredninger.

Dette kan tale for at forvaltningen på tildelingstidspunktet vil ha tilstrekkelig kunnskap til å vurdere hvor mange tillatelser som kan gis i tråd med de relevante miljømålene. Når utredningen foretas før utvinningstillatelsene gis, muliggjør det at resultatene kan få reelle konsekvenser for antallet av og innholdet i utvinningstillatelsene. Selv om man har enda sikrere ressursestimater ved PUD, tilsier de andre momentene at dette tidspunktet er for sent til at utredningen av klimagassutslipp, inkludert fra eksportert olje og gass, kan få reell betydning.

Slik regelverket er, tilsier dette at de totale klimagassutslippene etter Grunnloven § 112 annet ledd i hvert fall må utredes i forbindelse med åpning av nye områder. Det støtter det som er utledet av petrl. § 3-1, jf. petroleumsforskriften kapittel 2a og SEA-direktivet. Selv om det følger egne utredningskrav ved PUD, kan ikke en overordnet vurdering av totale klimagassutslipp utsettes til dette tidspunktet.

I realiteten åpnes det sjelden nye områder. Samtidig deles det ut ytterligere utvinningstillatelser både i umodne områder gjennom de nummererte konsesjonsrundene, og i modne områder gjennom TFO-ordningen. Det taler for at det i de tilfellene hvor det ikke foreligger en tilstrekkelig og oppdatert konsekvensutredning i forbindelse med et nylig åpningsvedtak, må foretas en slik utredning og vurdering før tildelingstidspunktet for å oppfylle rettighetene i Grunnloven § 112. Ettersom dette ikke følger av petroleumregelverket, vil retten til kunnskap etter Grunnloven § 112 annet ledd som *lex superior* kunne utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for en slik plikt. Slik kan man sikre en reell vurdering av antallet tillatelser som kan gis basert på de relevante miljømålene, og vurdere hvilke «tiltak» som er tilstrekkelige, jf. Grunnloven § 112 tredje ledd. På denne måten kan man sikre at retten til kunnskap er oppfylt etter Grunnloven § 112 annet ledd.

### **3.6 Delkonklusjon**

Drøftelsen av Grunnloven § 112 annet ledd har vist at det kan utledes en plikt til å utrede klimakonsekvenser, og at dette inkluderer klimagassutslipp fra eksportert petroleum.

---

<sup>172</sup> Hammer (1996) kommentar til § 3-5.

For å ivareta rettighetene i Grunnloven § 112 annet ledd, må utredningen av klimagassutslipp, inkludert fra eksportert petroleum, foretas før de store investeringene gjøres, før eierskapet til ressursene overføres, og før staten og tiltakshaver utvikler en felles interesse i at det blir produksjon. Hensynet til å unngå en fragmentert vurdering av klimagassutslippene taler for det samme. Der det ikke foreligger en tilstrekkelig konsekvensutredning som redegjør for disse virkningene i forbindelse med et nylig åpningsvedtak, kan Grunnloven § 112 annet ledd utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for en slik utredningsplikt før tildeling av utvinningstillatelser etter petrol. § 3-3. Manglende eller utilstrekkelig utredning kan innebære at retten til kunnskap er krenket. Forutsatt at en slik sak kommer opp for domstolene, kan rettsvirkningen være at domstolene vil kjenne et vedtak ugyldig, dersom det har store klimakonsekvenser som ikke er tilstrekkelig vurdert.<sup>173</sup> Vurderingen vil etter Høyesteretts praksis bero på om det anses å ha innvirket på vedtakets innhold.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Bugge (2015) s. 156.

<sup>174</sup> HR-2017-2247-A, Rt. 2009 s. 661.

## **4 Implikasjoner fra det internasjonale klimaregimet**

### **4.1 Innledning**

Det er blitt hevdet at det internasjonale klimaregimets innretning taler mot en forståelse av Grunnloven § 112 til å inkludere virkninger fra eksportert olje og gass. Tingretten uttalte at det følger av folkeretten at hvert land er ansvarlig for klimagassutslipp på sitt eget territorium.<sup>175</sup> Dette begrunnet konklusjonen om at Norge ikke har en plikt til å treffe kompenserende tiltak for disse utslippene etter Grunnloven § 112 tredje ledd, jf. første ledd. Uttalelsen har også relevans for forståelsen av rekkevidden av § 112 annet ledd. Kan det internasjonale klimaregimets innretning, gjennom presumsjonsprinsippet, tale mot en tolkning som inkluderer klimagassutslipp fra eksportert olje og gass i kravet til utredning av klimakonsekvenser etter Grunnloven § 112 annet ledd?

### **4.2 Virkemiddelbruk i det internasjonale klimaregimet**

Da statene ble oppmerksomme på menneskeskapte klimaendringer, var det nødvendig å utvikle et internasjonalt rammeverk for å håndtere problemet. Gjennom Wien-konvensjonen om ozonlaget fra 1985 og Rammekonvensjonen om klimaendringer fra 1992 ble begrepet “common concern of humankind” utviklet.<sup>176</sup> Begrepet uttrykker den felles globale rettslige interessen i å beskytte atmosfæren, og håndheve regler for dette.<sup>177</sup> Statene har likevel en suveren rett til å utvinne sine naturressurser, så lenge det ikke skader miljøet innenfor andre staters territorium, eller områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det følger av suverenitetsprinsippet og ikke-skadeprinsippet, som er folkerettslig sedvanerett.<sup>178</sup>

Kyotoprotokollen fastsetter bindende utslippsmål for de industrialiserte landene under klimakonvensjonen. I perioden 2008-2012 skulle man oppnå en nedgang i utslipp mot referanseåret 1990. For Norge var målet at utslippene ikke skulle være høyere enn 1 prosent mer enn i 1990. Dette ble oppfylt og oppgjort i 2015. Forpliktelsene etter Kyotoprotokollen ble i stor grad videreført på partsmøtet i Doha i 2012.<sup>179</sup> Kyoto 2 regulerer utslipp for perioden 2013-2020.<sup>180</sup> Norge skal redusere sine utslipp til 84 prosent sammenlignet med 1990, som et årlig gjennomsnitt.<sup>181</sup>

---

<sup>175</sup> 16-166674TVI-OTIR/06 s. 18.

<sup>176</sup> Se Brunnée (2012) om de folkerettslige implikasjonene av begrepet “common concern” for klimaområdet.

<sup>177</sup> Birnie (2002) s. 503.

<sup>178</sup> Klimakonvensjonen fortale, Sands (2012) s. 190-191.

<sup>179</sup> Bugge (2015) s. 101.

<sup>180</sup> Doha Amendment artikkel 1.

<sup>181</sup> Prop. 173 S (2012–2013) s. 4, Doha Amendment artikkel 1, A.

Virkemiddelbruken under Kyotoprotokollen er utslippsorientert. Klimagassutslippene telles i det landet der utslippene skjer. Når det gjelder petroleumsutvinning er det klimagassutslipp som inntreer i forbindelse med produksjonen, som skal telles med i det norske regnskapet, i tillegg til andre norske utslipp. Det inkluderer ikke klimagassutslipp fra eksportert petroleum. Protokollens virkemiddelbruk taler for at Norge ikke er folkerettslig ansvarlig for klimagassutslipp som inntreer utenfor Norge.

Kyotoprotokollen uttrykker at det primært skal kuttet nasjonalt, men for å sikre at kuttene tas der de er mest lønnsomme, er det utformet fleksible mekanismer. Det er tilrettelagt for internasjonal handel med utslippskvoter. I tillegg kan land med forpliktelser betale for reduserende prosjekter i utviklingsland, og regne dem på sitt eget regnskap. To land med utslippsforpliktelser kan også samarbeide om utslippsreduserende prosjekter i industriland gjennom «felles gjennomføring». Landet som betaler får tilkjent klimagassreduksjonen.<sup>182</sup> Norge benytter seg av muligheten til å redusere sine utslipp gjennom disse mekanismene. Mekanismene tillater at stater reduserer utslipp i andre land, men inkludere dem på sitt eget utslippsregnskap. Dette viser at statene har anerkjent at jurisdiksjon ikke er avgjørende for avbøtende tiltak, fordi det er irrelevant hvor utslippene skjer i verden. Derfor er det tilrettelagt for at statene kan «handle» med sine suverene forpliktelser.<sup>183</sup>

Paris-avtalens forpliktelser løper fra 2020, og er ikke tidsbegrenset. Norge har under Paris-avtalen meldt inn et betinget mål om å redusere klimagassutslipp med minst 40 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Norge forhandler med EU om felles oppnåelse av målet.<sup>184</sup> Hvis dette ikke fører frem, vil bidraget utgjøre det norske utslippsmålet, betinget av tilgang på fleksible oppfyllelsesmekanismer, og godskriving av deltakelse i EUs kvotesystem.<sup>185</sup>

Paris-avtalen representerer et skifte i det internasjonale klimaregimet. Avtalen går vekk fra ovenfra-og-ned tilnærmingen som kjennetegnet Kyotoprotokollen. I stedet for globalt fastsatte utslippskvoter, skal landene selv utforme sine nasjonale utslippsmål (NDCs), jf. artikkel 3. Bidragene er ikke rettslig forpliktende i seg selv, men avtalen krever nasjonale tiltak som søker å oppnå dem.<sup>186</sup> Avtalen innebærer videre en endring mot å fokusere mer på opptak av CO<sub>2</sub>, blant annet gjennom skogssatsning og andre former for lagring, jf. Paris-avtalen artikkel 4 og artikkel 5. En grundig analyse av Paris-avtalens struktur vil føre for langt for denne opp-

---

<sup>182</sup> Forklaringen bygger på Prop. 173 S (2012–2013) s. 2.

<sup>183</sup> Bugge (2015) s. 102.

<sup>184</sup> Meld. St. 13 (2014–2015) s. 14–16.

<sup>185</sup> Meld. St. 13 (2014–2015) s. 14–16.

<sup>186</sup> Prop. 115 S (2015–2016) s. 8.



gaven. Det er i denne sammenhengen tilstrekkelig å påpeke at vi internasjonalt befinner oss i en overgangsfase mellom to systemer, med ulik struktur og til dels ulike virkemidler.

Et annet moment er om virkemiddelbruken kunne vært innrettet annerledes. Fauchald fremholder at begrunnelsen for den opprinnelige virkemiddelbruken var å få med de petroleumsproduserende landene i avtaleverket. Han mener at det ikke nødvendigvis er den mest effektive løsningen på klimaproblemet, og at det i en norsk kontekst også er kostnadskrevende.<sup>187</sup> Det pågår en debatt innen klimaforskningen om hvilke beregningsmetoder som er mest effektive. Internasjonalt drøftes det om en produksjonsbasert, konsumbasert eller utvinningsbasert regnskapsmodell, eller en kombinasjon av disse, er mer formålstjenlig.<sup>188</sup>

På andre miljøområder har det vært mer effektivt å sette inn tiltak tidlig i livsfasen til et produkt for å redusere en uønsket miljøeffekt. Montrealprotokollen om miljøgifter fra 1987 er et eksempel på at kontroll med eksport av produkter har vært mer effektivt. Problemstillingen med nedbryting av ozonlaget har sammenligningsverdi med klimaproblemet, fordi det i begge tilfeller er tale om utslipp av stoffer som har en uønsket effekt på den globale atmosfæren.

Ozonproblematikken har likevel vist seg enklere å håndtere. Dette tilskrives blant annet klimaendringenes langsiktige og usikre effekter, og den store betydningen problemstillingen har for flere sektorer i industrialiserte samfunn.<sup>189</sup> Reguleringer av ozonødeleggende stoffer fikk på sin side kun konsekvenser for en forholdsvis liten industri innenfor relativt få stater. Fossile ressurser er grunnleggende for energitilgangen til hele verden. Klimaproblemet kan på denne måten ses som iboende annerledes enn ozonproblematikken. Det kan begrunne hvorfor regimene er utformet ulikt. Montrealprotokollens utforming viser likevel at virkemidlene innenfor internasjonale regimer ikke er gitt. De er snarere utslag av de forutgående internasjonale forhandlingene, og interessene som preger disse.

Norge har tatt grenseoverskridende ansvar innenfor andre områder. Norske virksomheter i utlandet er forpliktet til å følge norske og internasjonale regler og retningslinjer på flere områder, selv om reguleringen i vertslandet er svak. Dette gjelder blant annet for menneskerettighetsbrudd og korrupsjon i forbindelse med næringsvirksomhet i utlandet.<sup>190</sup> I tillegg har vi flere begrensninger både i norsk lov, EU-lovgivning og internasjonale avtaler for eksport av

---

<sup>187</sup> Fauchald (2018) s. 9.

<sup>188</sup> Se for eksempel Steininger (2016).

<sup>189</sup> Avsnittet bygger på Thoms (2003) s. 823-824, som drøfter regimenes utforming i et statsvitenskapelig perspektiv.

<sup>190</sup> FNs prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter, OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, straffeloven § 387 annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).

farlige miljøgifter og kjemikalier.<sup>191</sup> Det samme gjelder for eksport av våpen.<sup>192</sup> På disse feltene vil ikke det faktum at aktiviteten skjer, eller at produktet benyttes i utlandet, være et avgjørende argument for å begrense Norges ansvar. Disse eksemplene viser at det ikke ligger noen absolutte, folkerettslige føringer på hvordan statene håndterer grenseoverskridende problemer.

Utviklingen innenfor det internasjonale klimaregimet, den pågående diskusjonen om virkemidler, og eksemplene fra andre internasjonale rettsområder svekker betydningen av det internasjonale klimaregimets innretning av virkemidler for tolkningen av Grunnloven § 112 annet ledd.

### 4.3 Betydningen av et felles forpliktende mål

Paris-avtalen krever at statene skal begrense den globale oppvarmingen til «well below» 2 grader sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe en maksimal oppvarming på 1,5 grader, jf. artikkel 2.1 bokstav a. Innsatsen må øke progressivt over tid, og skal gi uttrykk for hvert lands «highest possible ambition», jf. Paris-avtalen artikkel 3, jf. artikkel 4.2 og 4.3.

De innmeldte, nasjonale bidragene er ikke tilstrekkelige til å oppnå temperaturmålsettingen.<sup>193</sup> Ifølge FNs miljøprogram representerer de omtrent en tredjedel av de nødvendige utslippsreduksjonene. Gapet omtales som «alarmingly high».<sup>194</sup> Det internasjonale klimapanelet har i sin siste rapport benyttet et system med karbonbudsjetter som viser andelen klimagassutslipp som allerede er i atmosfæren, og angir hvor mye mer «plass» det er igjen.<sup>195</sup> For å kunne oppnå Paris-avtalens mål må omtrent 80 prosent av de oppdagede fossile reservene bli liggende.<sup>196</sup> Det følger av dette at uoppdagede fossile ressurser heller ikke kan utvinnes innenfor denne rammen.

Prinsippet om «felles, men differensiert ansvar» viser at det er en sammenheng mellom det felles målet, og de individuelle forpliktelsene. Prinsippet uttrykker at statenes forpliktelser avhenger av deres respektive utviklingsnivå.<sup>197</sup> Wien-konvensjonen om traktatrett krever at statene som har ratifisert en internasjonal traktat, gjennomfører denne «in good faith», jf. Wien-konvensjonen artikkel 26. Kravet er i forlengelsen av det folkerettslige prinsippet om at

---

<sup>191</sup> For eksempel forskrift 24. oktober 1995 nr. 865, som gjennomfører EU-lovgivning og krav etter Rotterdamkonvensjonen.

<sup>192</sup> Se særlig lov 18. desember 1987 nr. 93 (eksportkontrollloven).

<sup>193</sup> Prop. 115 S (2015–2016) s. 8-9.

<sup>194</sup> UN Environment II (2017) s. 14.

<sup>195</sup> IPCC (2014).

<sup>196</sup> IPCC (2014) s. 10, Jensen (2016).

<sup>197</sup> Paris-avtalen art. 2.2, Klimakonvensjonen art. 3.1, se Sands (2012) s. 233-236.

avtaler skal holdes. Wien-konvensjonens bestemmelser om traktatolkning er av den internasjonale domstolen (ICJ) ansett som folkerettslig sedvanerett.<sup>198</sup> Ruud og Ulfstein påpeker at dette gir uttrykk for en lojalitetsplikt mellom partene, der de er forpliktet til å velge det tolkningsresultat som fremmer partenes felles intensjoner.<sup>199</sup> Ettersom Norge har ratifisert Parisavtalen, kan presumsjonsprinsippet videre tilsi at denne utgjør en bindende instruks for norsk forvaltning.<sup>200</sup> Siden Norge er et rikt og høyt utviklet land, taler prinsippet om felles, men differensiert ansvar for at Norge er forpliktet til å bidra til å oppnå det felles målet, også utover tiltak for å oppnå det nasjonalt innmeldte bidraget. Det kan anføres at dette gjelder med særlig styrke når de innmeldte bidragene er utilstrekkelige.

#### 4.4 Delkonklusjon

Det internasjonale klimaregimet oppstiller i utgangspunktet statenes forpliktelser i form av reduksjoner i nasjonale klimagassutslipp. Som tolkningsmoment til forståelsen av Grunnloven § 112 annet ledd taler dette for at klimagassutslipp som inntreer utenfor Norge, i utgangspunktet ikke er relevante i vurderingen.

Drøftelsen har vist at det likevel ikke kan fastslås at eksporterte klimagassutslipp er irrelevante etter Grunnloven § 112 annet ledd på grunn av det internasjonale klimaregimets utforming. Det internasjonale klimaregimet taler ikke nødvendigvis mot en tolkning som inkluderer klimagassutslipp fra eksportert olje og gass, men inneholder elementer som trekker i begge retninger.

Det internasjonale klimaregimet er et forsøk på å regulere et globalt problem som ikke anerkjenner landegrenser. Det er også et system som er fremforhandlet som et minste felles multiplum. Forpliktelsene uttrykker det statene har klart å bli enige om. Per i dag er ikke virkemidlene tilstrekkelige til å få bukt med konsekvensene av klimaendringene. Det kan hevdes at det fremstår lite formålstjenlig at en utilstrekkelig og omdiskutert internasjonal modell for utslippsberegning, skal ha stor betydning for tolkningen av Grunnloven § 112 annet ledd.

Statene kan iverksette nasjonale reguleringer som går lenger enn klimaregimet tilsier, så fremt dette ikke er i strid med andre internasjonale avtaler. Systemet legger opp til dette gjennom å kreve et høyest mulig ambisjonsnivå på det nasjonale planet, og ved å kreve at industrialiserte land skal gå foran.

---

<sup>198</sup> Guinea-Bissau v. Senegal.

<sup>199</sup> Ruud (2011) s. 89.

<sup>200</sup> Ulfstein (1999) s. 14-15.

Systemets innretning er dermed ikke et endelig argument for hvilke utredninger Norge kan sette krav til i sin egen konstitusjon. Det følger av dette at retten til kunnskap etter annet ledd, uavhengig av det internasjonale klimaregimet, kan innebære at klimagassutslipp fra eksportert petroleum må utredes og vurderes for å sikre at beslutninger *i Norge* tas på et tilstrekkelig utredet grunnlag.

## 5 Avslutning

Denne oppgaven har søkt å besvare hvilke krav Grunnloven § 112 annet ledd stiller til utredning av klimavirkninger, og om det inkluderer klimagassutslipp fra eksportert olje og gass. Drøftelsen har vist at Grunnloven § 112 annet ledd gir en rett til kunnskap om klimatilstanden og om virkninger for klimaet fra planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Det innebærer at klimakonsekvenser må utredes for å oppfylle retten til kunnskap, og gi borgerne mulighet til å «ivareta» sine rettigheter etter Grunnloven § 112 annet ledd, jf. første ledd.

Videre kan det utledes en plikt av Grunnloven § 112 annet ledd til å utrede klimagassutslipp fra eksportert olje og gass, og inkludere dette i beslutningsgrunnlaget for vedtak på petroleumsfeltet. Informasjonen fremstår viktig for å oppnå en forsvarlig vurdering av om det er tilstrekkelig å iverksette avbøtende tiltak, om det er behov for ytterligere vilkår eller forbehold til virksomheten, eller om rettighetene i § 112 bare kan oppnås gjennom å avstå fra å gi ytterligere utvinningstillatelser, jf. Grunnloven § 112 tredje ledd. Slik kan myndighetene «sikre» rettighetene etter første og annet ledd. Det internasjonale klimaregimets utforming svekker ikke denne tolkningen av Grunnloven § 112 annet ledd.

Opgaven har stilt spørsmålet om retten til kunnskap etter Grunnloven § 112 annet ledd kan innebære utredningskrav utover petroleumsregelverket. Utviklingen av ny kunnskap kan gjøre at Grunnloven § 112 annet ledd krever ytterligere utredninger av klimakonsekvenser, enn det som følger av petroleumsregelverket. Der det ikke foreligger en tilstrekkelig konsekvensutredning i forbindelse med et nylig åpningsvedtak, kan Grunnloven § 112 annet ledd utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for en slik utredningsplikt før tildeling av utvinningstillatelser. En slik utredning kan ikke utsettes til tidspunktet for godkjenning av plan for utbygging og drift, fordi dette tidspunktet er for sent til at utredningen kan få reelle konsekvenser for tillatelsene.

Den videre domstolsbehandlingen av klimasøksmålet vil kunne besvare noen av spørsmålene Grunnloven § 112 reiser for klimaspørsmål. Det overordnede forholdet mellom petroleumpolitikken og klimapolitikken må likevel i all hovedsak løses på den politiske arena. Et lyspunkt i denne forbindelse finner vi i den politiske plattformen for den utvidede regjeringen Solberg, hvor det fremgår at «Ved beslutninger om nye utbygginger av olje- og gassfelt må klimarisikoen innarbeides i beslutningsgrunnlaget.»<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Regjeringen Solberg (2018) s. 70.

## 6 Referanser

### 6.1 Litteratur

Arnesen, Finn. «Statlig styring og EØS-rettslige skranker illustrert ved en studie i EØS-rettens betydning for styringen av norsk petroleumsvirksomhet», Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

Arnesen, Finn. «Rettskildene», i *EØS-rett*, Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, Ole-Andreas, Kolstad, Olav, 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2011, s. 219-273.

Backer, Inge Lorange. «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», *Institutt for offentlig retts skriftserie*, nr. 6 (1990).

Backer, Inge Lorange. «Innføring i naturressurs- og miljørett», 5. utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag, 2012.

Birnie, Patricia, Boyle, Alan. «International Law & the Environment», 2. utgave, New York: Oxford University Press, 2002.

Bugge, Hans Christian. «Lærebok i miljøforvaltningsrett», 4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Brunnée, Jutta, «The Global Climate Regime: Wither Common Concern?», i *Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum for Rüdiger Wolfrum*, Hestermeyer, Holger P. et.al (red.) Vol. I, Martinus Nijhoff (2012), s. 721-736.

Bøhn, Einar Duenger. (2018) «Natur», *Store norske leksikon*.  
[<https://snl.no/natur>] (siteret 3.4.2018).

Bårdsen, Arnfinn. «Grunnloven og menneskerettighetene», i *Menneskerettighetene og Norge Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati*, Føllesdal, Andreas, Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2017, s. 63-89.

Eckhoff, Torstein, Helgesen, Jan E. «Rettskildelære», 5. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.

Eckhoff, Torstein, Smith, Eivind. «Forvaltningsrett», 9. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

Fauchald, Ole Kristian. «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 B», *Tidskrift for Rettsvitenskap* vol. 120 (2007), 01-02, s. 1-84.

Fauchald, Ole Kristian. «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?» i *Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Sjøfjell, Beate og Stubhaug, Arild (red.), Oslo: Institutt for privatrett, UiO, 2015, s. 26–40.

Fauchald, Ole Kristian. «Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen? Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks», Oslo, FNI Rapport 6 (2016).  
[<https://www.fni.no/getfile.php/133912/Filer/Publikasjoner/FNI-R0616.pdf>]  
(sist lastet 24.04.2018).

Fauchald, Ole Kristian. «Klimarettssaken og «amerikanisering» av norske domstoler», foreløpig utkast, 2018.

Fredriksen, Haukeland Halvard, Mathisen, Gjermund. «EØS-rett», Bergen: Fagbokforlaget, 2012.

Graver, Hans Petter. (2018), «En viktig dom», *Morgenbladet*, 5. januar 2018.  
[<https://morgenbladet.no/ideer/2018/01/en-viktig-dom>] (sitert 13.02.2018).

Greenpeace Norge, Natur og Ungdom. (2018) «Direkte anke til Høyesterett», 2018.  
[[http://www.xn--klimasksm1-95a8t.no/wp-content/uploads/2018/02/Anke-05.02.18\\_.pdf](http://www.xn--klimasksm1-95a8t.no/wp-content/uploads/2018/02/Anke-05.02.18_.pdf)]  
(sitert 17.04.2018).

Hammer, Ulf, Stang, Trond, Bjelland Sverre B., Bustnesli, Yngve mfl. (1996), «Petroleumsloven: Kommentartutgave» i *kommentartutgaver.no*.

Holmen, Heine. (2017) «Kunnskap», *Store norske leksikon*.  
[<https://snl.no/kunnskap>] (sitert 23.4.2018).

Holmøyvik, Eirik. «Tolkingar av Grunnlova», i *Tolkingar av Grunnlova – om forfatningsutviklinga 1814-2014*, Holmøyvik, Eirik (red.), Oslo: Pax forlag, 2013, s. 11-31.

Holth, Fredrik, Winge, Nikolai K. (red.) «Konsekvensutredninger», Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

Intergovernmental Panel on Climate Change. «Climate Change 2014 Synthesis Report», Genève, 2015.  
[[https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf)]  
(sist lastet 27.02.2018).

Jensen, Eystein. (2016) «Karbonbudsjettet og sjansen for å klare togradersmålet», *Energi og klima*,

[<https://energiogklima.no/to-grader/karbonbudsjettet-og-sjansen-for-a-klare-togradersmalet/>] (sitert 09.04.2018).

Kierulf, Anine. «Innenfra og utenfra – Grunnloven og menneskerettighetene», i *Tolkingar av Grunnlova – om forfatningsutviklinga 1814-2014*, Holmøyvik, Eirik (red.), Oslo: Pax forlag, 2013, s. 424-448.

Lorentzen, Pål. (2018), «Rettmessig klimasøksmål», *Dagbladet*, 16. januar 2018.

[<https://www.dagbladet.no/kultur/rettmessig-klimasoksmal/69344639>] (sitert 13.02.2018).

Millennium Ecosystem Assessment. «Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis», World Resources Institute, Washington, DC, 2005.

[<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>]

(sitert 27.02.2018).

Norsk petroleum I. (2018), «Petroleumsloven og konsesjonssystemet»,

[<https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkkonsesjonssystemet-petroleumsloven/#apning-av-areal>] (sitert 12.04.2018).

Norsk Petroleum II. (2018), «Petroleumsskatt»,

[<https://www.norskpetroleum.no/okonomi/petroleumsskatt/>] (sitert 24.04.2018).

Nyland, Nicolai, «Er stater folkerettslig forpliktet til å beskytte miljøet? En analyse av tradisjonelle og nye måter å se rettsforholdet mellom stater og miljøet på.», Oslo: Det juridiske fakultet, 2009.

Olje- og energidepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet. (2018), «Veiledning for plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for utnyttelse av petroleum (PAD)»,

[[https://www.regjeringen.no/contentassets/4d10e8e7edbc47388ad85c9b69061e74/pudpad-veileder-rev-mars-2018\\_1.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4d10e8e7edbc47388ad85c9b69061e74/pudpad-veileder-rev-mars-2018_1.pdf)] (sist lastet 23.04.2018).

Oljedirektoratet. (2018), «Arealstatus for norsk kontinentalsokkel», *Norsk petroleum*,

[[https://www.norskpetroleum.no/?attachment\\_id=17533](https://www.norskpetroleum.no/?attachment_id=17533)] (sitert 12.04.2018).



Regjeringen Solberg. (2018), «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Framskrittspartiet og Venstre».

[<https://www.venstre.no/assets/v-h-frp-politisk-plattform-2018.pdf>] (sitert 09.04.2018).

Regjeringsadvokaten. (2018), «Anketilsvar til Høyesterett».

Ruud, Morten, Ulfstein Geir. «Innføring i folkerett», 4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

Sands, Philippe, Peel, Jacqueline. «Principles of International Environmental Law», 3. utgave, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Schütz, Sigrid Eskeland. «Internasjonale og EØS-rettslege perspektiv», i *Konsekvensutredninger*, Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (red.) Oslo, Universitetsforlaget, 2014, s. 85-122.

Sjåfjell, Beate. «Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til «det grønne skiftet?»», i *Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Sjåfjell, Beate og Stubhaug, Arild (red.), Oslo: Institutt for privatrett, UiO, 2015, s.84-100.

Sjåfjell, Beate, Stubhaug, Arild. «Grunnlovens viktigste bestemmelse», i *Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Sjåfjell, Beate og Stubhaug, Arild (red.), Oslo: Institutt for privatrett, UiO, 2015, s. 14–24.

Sjåfjell, Beate, Halvorsen, Anita. «Er olje- og gassutvinning i Arktis lovlig? Norge som case», Norsk Klimastiftelse, rapport nr. 3 (2016).

[[klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2016/05/NK3\\_2016\\_Oljen\\_i\\_Arktis.pdf](http://klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2016/05/NK3_2016_Oljen_i_Arktis.pdf)] (sist lastet 24.04.2018).

Smith, Eivind. «Konstitusjonelt demokrati», 2. utgave, Bergen: Fagbokforlaget, 2012.

Smith, Eivind. «Konstitusjonelt demokrati», 4. utgave, Bergen: Fagbokforlaget, 2017.

Steininger, Karl W, Lininger, Christian, Meyer, Lukas H. mfl. «Multiple carbon accounting to support just and effective climate policies», *Nature Climate Change*, vol. 6 (2016), s. 35-41.

[<https://www.nature.com/articles/nclimate2867>] (sitert 13.04.2018).

Thengs, Gøran Østerman. «En standardtilnærming til Grunnloven § 112», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* vol. 130 (2017), 01, s. 28-67 (sitert fra idunn.no).

Thoms, Laura. «A Comparative Analysis of International Regimes on Ozone and Climate Change with Implications for Regime Design», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2003), s. 795-859.

[[http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/cjtl41&div=34&g\\_sent=1&coll&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/cjtl41&div=34&g_sent=1&coll&collection=journals)] (sist lastet 13.04.2018).

Ulfstein, Geir. «Internasjonal miljøretts stilling i norsk rett», i *Forholdet mellom internasjonal og nasjonal miljørett*, Ulfstein Geir (red.), Institutt for offentlig retts skriftsserie, nr. 5 (2000), s. 1-20.

UN Environment I, Columbia Law University. (2017), «The Status of Climate Change Litigation - A Global Review», Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 2017.

[<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/climate-change-litigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>] (sist lastet 17.04.2018).

UN Environment II. (2017). «The Emissions Gap Report 2017, A UN Environment Synthesis Report», Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 2017.

[[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR\\_2017.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR_2017.pdf)] (sist lastet 13.04.2018).

Østrem, Veslemøy, Hedvig, Fjelltveit, Ingvild. (2018). «Venstre fikk gjennomslag for vern av Lofoten, Vesterålen og Senja», *Aftenposten*, 14. januar 2018.

[[https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/oR69am/Venstre-fikk-gjennomslag-for-vern-av-Lofoten\\_-Vesteralen-og-Senja](https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/oR69am/Venstre-fikk-gjennomslag-for-vern-av-Lofoten_-Vesteralen-og-Senja)] (sistert 24.04.2018).

## **6.2 Norske rettskilder**

### **6.2.1 Lover og forskrifter**

1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker [forvaltningsloven].

1975 Lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster [petroleumsskatteloven].

1987 Lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. [eksportkontrollloven].

1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde [EØS-loven].

- Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol [ODA-avtalen].

1996 Lov 29. november 1996 nr. 43 om petroleumsvirksomhet [petroleumsloven].

2003	Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet [miljøinformasjonsloven].
2005	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff [straffeloven].
2009	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold [naturmangfoldloven].
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål [klimaloven].
1995	Forskrift 24. oktober 1995 nr. 865 om eksport og import av visse farlige kjemikalier.
1997	Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet [petroleumsforskriften].
2006	Forskrift 20. januar 2006 nr. 49 om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet [Endr. i forskrift om petroleumsvirksomhet].
2017	Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

## 6.2.2 Forarbeider

NOU 1979:43	<i>Petroleumslov med forskrifter.</i>
Ot.prp. nr. 72 (1982–83)	<i>Lov om petroleumsvirksomhet.</i>
Ot.prp. nr. 43 (1995–96)	<i>Om lov om petroleumsvirksomhet.</i>
Ot.prp. nr. 47 (2003–2004)	<i>Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger).</i>
Ot.prp. nr. 1 (2004–2005)	<i>Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer.</i>
Ot.prp. nr. 99 (2005–2006)	<i>Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.</i> - Letter of formal notice for breach of Article 28 of the EEA Agreement and of Articles 1 and 4 of the Act referred to at point 2 of Annex V to the EEA Agreement (Council Regulation 1612/68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community), as amended.
Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)	<i>Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).</i>

- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).*
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*
- Prop. 173 S (2012–2013) *Samtykke til godkjenning av endringer av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997.*
- Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendringer av 9. mai 1992.*
- Innst. S. nr. 163 (1991–92) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.*
- Innst. O. nr. 7 (1996–1997) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om petroleumsvirksomhet.*
- Innst. 187 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.*
- Innst. 407 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.*
- Forhandl. i Odelstinget nr. 5 (1995–1996) Sak nr. 1 om lov om petroleumsvirksomhet.
- Forhandl. i Lagtinget (1996–1997) Sak nr. 9 om Odelstingets vedtak til lov om petroleumsvirksomhet.

### 6.2.3 Stortingsdokumenter

St. Meld. nr. 40 (1988–89)	<i>Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet.</i>
St. Meld. nr. 8 (2005–2006)	<i>Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).</i>
Meld. St. 10 (2010–2011)	<i>Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.</i>
Meld. St. 21 (2011–2012)	<i>Norsk klimapolitikk.</i>
Meld. St. 36 (2012–2013)	<i>Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.</i> - Konsekvensutredning <i>[<a href="https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oe/d/pdf_filer/brosjyrer/y-0121bhele_links.pdf">https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oe/d/pdf_filer/brosjyrer/y-0121bhele_links.pdf</a>]</i> <i>(sist lastet 27.03.2018).</i>
Meld. St. 13 (2014–2015)	<i>Ny utslippsforpliktelse for 2030</i> <i>– en felles løsning med EU.</i>
Meld. St. 41 (2016–2017)	<i>Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid.</i>
Dokument 12 (2011–2012)	<i>Grunnlovsforslag fremsatt på det 156. storting samt Norges grunnlov.</i>
Dokument 16 (2011–2012)	<i>Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.</i>

### 6.2.4 Andre dokumenter fra offentlig forvaltning

Dokument nr. 4 (1999–2000)	<i>Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen).</i>
JDLOV-2015-2968	<i>Lovavdelingens uttalelse Vedrørende Prop. 35 L (2014-2015). Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.</i>

## 6.2.5 Dommer

Rt. 2000 s. 1811.

Rt. 2009 s. 661.

Rt. 2014 s. 1292.

Rt. 2015 s. 93.

HR-2017-2247-A.

HR-2018-661-U.

16-166674TVI-OTIR/06.

## 6.3 Internasjonale rettskilder

### 6.3.1 Traktater

Verdenserklæringen	Universal Declaration of Human Rights, 10. desember 1948.
Wien-konvensjonen	The Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23. mai 1969.
Den nordiske miljøvernkonvensjon	Miljøvernkonvensjon av 19. februar 1974 mellom Norge, Finland, Danmark og Sverige.
ECE-konvensjonen	Convention on long-range transboundary air pollution, 13. november 1979.
Wien-konvensjonen om ozonlaget	The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 22. mars 1985.
Montrealprotokollen	The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 16. september 1987.
Espoo-konvensjonen	Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 25. februar 1991.
Klimakonvensjonen	United Nations Framework Convention on Climate Change, 9. mai 1992.
Kyotoprotokollen	Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 11. desember 1997.

SEA-protokollen Protocol on Strategic Environmental Impact Assessment, 21. mai 2003.

Doha amendment Doha Amendment to the Kyoto Protocol, 8. desember 2012.

Paris-avtalen Paris Agreement, 12. desember 2015.

### 6.3.2 EU-direktiver

2014/52/EU Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

2001/42/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.

### 6.3.3 Internasjonale retningslinjer

2011 UN Guiding Principles for Business and Human Rights.

2011 OECD Guiding Principles for Multinational Enterprises.

### 6.3.4 Avgjørelser fra EU-domstolen

Sak C-454/08 Seaport Investments Limited v Department of the Environment for Northern Ireland. ECLI:EU:C:2009:331.

Sak C-50/09 - Commission v Ireland. ECLI:EU:C:2011:109.

Sak C-474/10 Department of the Environment for Northern Ireland v Seaport (NI) Ltd and Others. ECLI:EU:C:2011:681.

Sak C-567/10 Inter-Environnement Bruxelles ASBL and Others v Région de Bruxelles-Capitale. ECLI:EU:C:2012:159.

Sak C-473/14 Dimos Kropias Attikis v Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis. ECLI:EU:C:2015:582.

Sak C-444/15 Associazione Italia Nostra Onlus ECLI:EU:C:2016:978.

v Comune di Venezia and Others.

Sak C-461/14 Commission v Spain.

ECLI:EU:C:2016:895.

### 6.3.5 Rapport fra EU-kommisjonen

COM/2017/0234 final

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT under Article 12(3) of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

### 6.3.6 Andre internasjonale avgjørelser

Guinea-Bissau v. Senegal

International Court of Justice, The Hague, 12. November 1991, ICJ report 1991.