

## Kapittel 7

# Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til «det grønne skiftet»?

Beate Sjøfjell

Hva krever Grunnloven § 112?

Ifølge Grunnloven § 112 har vi rett til et levelig miljø for oss og for våre etterkommere. Staten har plikt til å gjøre det den kan for å sikre oss vår rett. Hva betyr dette? Dette kapitlet har to hoveddeler: Først drøfter jeg kort hva Grunnloven § 112 innebærer av rettslige krav. Deretter diskuterer jeg noen viktige områder hvor de rettslige kravene kan omsettes i praksis i det mye omtalte grønne skiftet – omstillingen fra «tut og kjør»-sporet vi er inne på nå og til et fornybart-basert, bærekraftig samfunn.<sup>1</sup>

Retten til et levelig miljø

Grunnloven § 112 første ledd<sup>2</sup> gir oss rett til et levelig miljø:

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.

---

1 «Tut-og-kjør»-sporet er Cicero-forsker Bjørn H. Samsets betegnelse på det vi ellers gjerne kaller for «business as usual». Se Bjørn Samsets presentasjon her, fra Klimafestivalen januar 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=bE4c4C9yoc>.

2 I juridisk terminologi kaller vi avsnitt i en paragraf for «ledd», og setningene for «punktum». For eksempel betyr «tredje ledd, siste punktum», den siste setningen i det tredje avsnittet i en paragraf.

Slik Hans Christian Bugge fastslår, gir Grunnloven § 112 oss både en materiell og prosessuell rett. De prosessuelle rettighetene i annet ledd (se nedenfor) skal bidra til å oppfylle vår materielle rett til et levelig miljø i første ledd.<sup>3</sup> Ole Kristian Fauchald påpeker i sitt kapittel her at beskrivelsen av miljøkvaliteten vi har krav på i første ledd, er generelt beskrevet.<sup>4</sup> Det kan derfor være vanskelig å utlede fra ordlyden i første ledd akkurat hva vi har krav på i en konkret sak. Som vi fremhever i innledningskapitlet til denne boken, må vi i hvert fall som et minimum ha rett til å kreve at vi som samfunn holder oss innenfor planetens tålegrenser.<sup>5</sup> Planetens tålegrenser er minstemålet for «et miljø som sikrer helsen», for en natur «der produksjonsevne og mangfold bevares» og på sikt for selve menneskehetens eksistensgrunnlag.<sup>6</sup>

## Retten til kunnskap

Grunnloven § 112 annet ledd gir oss rett til informasjon for å kunne ivareta våre rettigheter etter første ledd:

---

3 Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 152.

4 Se Ole Kristian Fauchald, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?», kapittel 2 i denne boken.

5 Planetens tålegrenser er betegnelsen på banebrytende forskning, se Johan Rockström med flere, «Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, 14(2) (2009), tilgjengelig på [www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/), bekreftet og oppdatert i Will Steffen med flere, «Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet», *Science*, 347 (6223) (2015) (januar 2015), tilgjengelig på [www.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.abstract](http://www.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.abstract).

6 Se nærmere Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug, «Grunnlovens viktigste bestemmelse», kapittel 1 i denne boken.

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.

Dette betyr at vi har krav på konsekvensutredninger før avgjørelser av betydning for vår rett til et levelig miljø tas.<sup>7</sup> Slik Ole Kristian Fauchald viser i sitt kapittel, har dette ikke blitt fulgt opp godt nok.<sup>8</sup> Nå er det forsterket oppmerksomhet om dette, og skjerpelsen av handleplikten etter tredje ledd (se nedenfor) bør også bety en skjerpelse av utredningsplikten som skal legge grunnlaget for hvilke tiltak som staten skal gjennomføre eller unnlate å sette i verk.

Utredningsplikten følger ikke bare direkte av Grunnloven § 112. Vi har lover som er ment til å bidra til å gjennomføre Grunnloven § 112, slik som naturmangfoldloven,<sup>9</sup> miljøinformasjonsloven<sup>10</sup> og utredningsplikten i for eksempel plan- og bygningsloven og petroleumsloven med tilhørende forskrifter.<sup>11</sup>

---

7 Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 152–153 og s. 156, hvor Bugge fremhever at om det treffes et vedtak «med store miljøkonsekvenser uten at disse er grundig vurdering, er det grunnlag for å kjenne det ugyldig fordi § 112 *annet ledd* er brutt – om det ikke allerede følger av andre regler om konsekvensutredning».

8 Se Ole Kristian Fauchald, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?», kapittel 2 i denne boken.

9 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100. Se nærmere Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), kap. 8, og Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett* (5. utg., Gyldendal, 2012), kap. X.

10 Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) av 9. mai 2003 nr. 31, se nærmere Ole Kristian Fauchald, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?», kapittel 2 i denne boken.

11 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni nr. 71 og forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven av 19. desember 2014 nr. 1726; Se nærmere Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), kap. 7; Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) av 29. november 1996 nr. 72 og forskrift

I tillegg kommer krav fra EU gjennom EØS-avtalen som norske lover og forskrifter også må tolkes i lys av.<sup>12</sup> EFTAs overvåkningsorgan (ESA) åpnet to saker mot den norske stat fordi to direktiver om konsekvensutredning ikke var godt nok gjennomført i norsk rett.<sup>13</sup> Sakene ble løst ved at Norge i desember 2014 vedtok to nye forskrifter om konsekvensutredning: En om konsekvensutredning av planer etter plan- og bygningsloven, og en om konsekvensutredning av tiltak etter sektorlover.<sup>14</sup> Forskriftene oppstiller en del detaljerte krav til hva konsekvensutredningen skal inneholde av informasjon og vurderinger. Direktivene forskriftene implementerer er minimumsdirektiver, det vil si at det kan stilles strengere krav etter norsk rett. I følge Hans Christian Bugge går norsk rett videre, blant annet ved at det kreves utredning av

---

til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) av 27. juni 1997 nr. 653; se nærmere Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorsen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», Del III.B. Artikkelen er under publisering i et spesialnummer av tidsskriftet *Oil, Gas and Energy Law (OGEL)*, som skal komme ut mot årsskriftet 2015/2016, og kan lastes ned gratis fra SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2636542>.

12 Og som i seg selv er oppfølging av folkerettslige regler om konsekvensutredning; se nærmere Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorsen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», note 11 over, Del III.B.

13 Reasoned opinion, Decision No: 293/14/COL, vedrørende direktiv 2001/42/EF, tilgjengelig på <http://www.eftasurv.int/media/public-documents/711694.pdf>; og Reasoned opinion, Decision No: 295/14/COL, vedrørende direktiv 2011/92/EU (nå endret av direktiv 2014/52/EU), tilgjengelig: <http://www.eftasurv.int/media/public-documents/711256.pdf>.

14 Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven av 19. desember 2014 nr. 1726, og Forskrift om konsekvensutredning for tiltak etter sektorlover av 19. desember 2014 nr. 1758 (som i følge § 2 første ledd bokstav e) også dekker tiltak etter forskriften om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven der det ikke utarbeides plan). Begge ESA-sakene ble avsluttet ved College Decisions, Decision 87/15/COL av 25. mars 2015, tilgjengelig på <http://www.eftasurv.int/media/decisions/748495.pdf> og Decision 99/15/COL av 9. april 2015; tilgjengelig på <http://www.eftasurv.int/media/decisions/748769.pdf>.

virkning ikke bare for miljø, men også for «samfunn».<sup>15</sup> Når det gjelder miljø, klargjør imidlertid etter mitt syn direktivene – og forskriftene av 2014 som implementerer disse – kravene til helhetlig utredning av konsekvenser for miljø, inkludert klima. De bidrar dermed også, sammen med andre norske kilder, til å operasjonalisere Grunnloven § 112 annet ledd.

Saker om olje- og gassutvinning reguleres ikke direkte av 2014-forskriften om konsekvensutredninger av tiltak etter sektorlover, da lovgiver her valgte at det fortsatt kun skal reguleres av petroleumsloven og petroleumsforskriften.<sup>16</sup> Petroleumsloven av 1996 og petroleumsforskriften av 1997 (med senere endringer) er imidlertid også ment å være i samsvar med våre EØS-forpliktelser og med Grunnlovens miljøparagraf.<sup>17</sup> Forskriften av 2014 om konsekvensutredning av andre sektorlover kan derfor etter mitt syn sees som en veiledning med hensyn til hvilke krav man bør stille til konsekvensutredning også etter petroleumsloven og petroleumsforskriftens mer knappe regler om det samme.<sup>18</sup>

---

15 Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 179.

16 Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72, og forskrift til lov om petroleumsvirksomhet av 27. juni 1997 nr. 653. At forskrift om konsekvensutredning av tiltak etter sektorlover ikke gjelder for olje- og gassutvinning er noe misvisende angitt i forskriften: i § 2 om forskriftens virkeområde står at den gjelder for tiltak som det gis oversikt over i vedlegg I og II, og storskala olje- og gassutvinning er inntatt i vedlegg I pkt 9. At det likevel ikke gjelder, fremgår kun av vedleggets høyre kolonne, der det skal angis ansvarlig departement og lover behandlingen skal knyttes opp til, hvor det står at konsekvensutredning her skal skje etter egne regler etter petroleumsloven. At dette er ment å unnta disse sakene fra 2014-forskriften fremgår av høringsnotat KLD ref. 13/4565, pkt. 1.2, tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/53896a24a7d34f8d9e0383e980025750/notat.pdf>

17 Ulf Hammer mfl., *Petroleumsloven kommentarutgave*, (Universitetsforlaget, 2009); nettsversjon, pkt. 1.1 i kommentar til petroleumsloven § 3-1.

18 Se nærmere om dette i Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del III.B.

Dersom direktivene ikke følges opp slik de skal i praksis, kan dette tenkes å være et grunnlag for en klage til ESA.

Til tross for økt oppmerksomhet om Grunnloven § 112 etter reformen i mai 2014, ser det foreløpig ut til å være slik, som Ole Kristian Fauchald forteller om i sitt kapittel om praksisen med miljøparagrafen siden 1992: Den får ikke den gjennomslagskraft den skulle ha hatt.<sup>19</sup> Ole Kristian Fauchalds utredning for Norsk Friluftsliv om åpning for snøscooterløyper for fornøyleskjøring, er et eksempel på at staten fortsatt ikke ser ut til å overholde sin plikt til å sørge for skikkelig konsekvensutredning.<sup>20</sup> At bestemmelsen i større grad løftes frem av forskere innenfor sine faglige områder, kan imidlertid bidra til at Grunnloven § 112 vil bli påberopt i økende grad; for norske domstoler, for klagenemnder slik som nemnden etter miljøinformasjonsloven,<sup>21</sup> og for Sivilombudsmannen. I en sak som gjelder seksjonering av utrangerte innretninger fra petroleumsvirksomheten i sjø, er det nylig sendt inn en klage nettopp til Sivilombudsmannen, hvor det blant annet argumenteres med at utredningsplikten etter Grunnloven § 112 er brutt.<sup>22</sup> Det er en del andre aktuelle saker, hvor det etter mitt syn bør stilles spørsmål ved om utredningsplikten er overholdt. Dette gjelder dels spørsmålet om potensielle konsekvenser er riktig utredet, og dels om miljøhensyn er tillagt tilstrekkelig i vurderingen. Eksempler her er deponering av gruveavfall i Repparfjorden og Førdefjorden,<sup>23</sup>

---

19 Ole Kristian Fauchald, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?», kapittel 2 i denne boken.

20 Ole Kristian Fauchald, «Juridisk betenkning angående foreslåtte endringer av motorferdselsloven for innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring» av 29. januar 2015, tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/utredning-snoskuter-grunnlov.pdf>.

21 Se note 10 over.

22 Klage på Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak om detaljregulering for Vats- og Yrkesfjorden i Vindafjord kommune av 14. august 2015, saksnr. 2015/2305-1, innlevert av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS.

23 Se artikkelen av journalist Inghild Eriksen, «– Vet for lite om å dumpe gruveavfall i sjø», 2. juli 2015, NRK Finnmark, [http://www.nrk.no/finnmark/\\_-vet-](http://www.nrk.no/finnmark/_-vet-)

sakene om uttak av torv fra myrer slik som Jødahlsmåsan,<sup>24</sup> og åpne oppdrettsanlegg.<sup>25</sup> Selv har jeg og en kollega undersøkt konsekvensutredningene som grunnlag for 23. konsesjonsrunde, hvor staten har åpnet et nytt felt i Barentshavet for utvinning av olje og gass. Disse viser seg å være forbløffende mangelfulle, og tilfredsstillende verken norske eller europeiske krav til skikkelig utredning.<sup>26</sup>

## Plikten til handling

Grunnloven § 112 fikk et skjerpet tredje ledd i mai 2014, og lyder nå:

Statens myndigheter *skal iverksette tiltak*<sup>27</sup> som gjennomfører disse grunnsetninger.

Dette betyr, lest i sammenheng med retten vi har etter første og annet ledd, at Grunnloven § 112 oppstiller en resultatforpliktelse for staten: Det skal gjennomføres skikkelige konsekvensutredninger *før* avgjørelser av vesentlig betydning for miljøet tas, og staten skal gjøre alt i sin makt, alt som er nødvendig, med alle midler den rår over, for å sikre vår

---

for-lite-om-sjodeponi-av-gruveavfall-1.12438014. En rekke organisasjoner har klaget staten inn for ESA i saken om Førdefjorden, som illustrerer EØS-avtalens potensielle betydning på dette området, se <http://www.vannportalen.no/aktuelt1/nyheter/2015/april-juni/status-for-klage-til-esa-vedrorende-sak-om-gruvedeponi-i-fordefjorden-og-vanndirektivet/>.

24 Se en omtale av denne saken på nettsiden til Besteforeldreaksjonen for klima: [http://www.besteforeldreaksjonen.no/?page\\_id=19296](http://www.besteforeldreaksjonen.no/?page_id=19296).

25 Se kommentar av John Olav Egeland, «Nå dreper de fjordene», 8. juni 2015, Dagbladet.

26 Se nærmere om dette i Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over. Se mer om dette nedenfor under «Omstilling fra olje, kull og gass».

27 Min kursivering for å fremheve endringen i tredje ledd. Tredje ledd lød før reformen slik: «Statens Myndigheter give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger».

rett til et levelig miljø.<sup>28</sup> Dette betyr selvsagt ikke at det heretter kun er miljøbeskyttelse staten skal ha som mål og at alt annet skal settes til side – staten har en rekke forskjellige viktige samfunns mål som skal balanseres. Retten til et *levelig* miljø<sup>29</sup> betyr imidlertid at selve vårt eksistensgrunnlag må sikres på en bærekraftig måte, slik at både vi og våre etterkommere har muligheten til å få dekket våre behov. Det politiske handlingsrommet for balansering av forskjellige mål og hensyn må, slik vi skriver i innledningskapitlet til denne boken, etter Grunnloven § 112 trekkes opp av planetens tålegrens, som et absolutt minimum av det vi har rett til etter bestemmelsen. Det betyr både at staten skal handle der det er nødvendig for å holde oss innenfor planetens tålegrens, og at den skal avstå fra handlinger som kan sette vår rett til et levelig miljø i fare. Når det gjelder klima, betyr dette som et minimum at den norske stat må gjøre alt det den kan for at vi skal holde oss innenfor togradergrensen, og ikke gjøre noe som setter dette eksistensielle målet i fare.<sup>30</sup>

Ivaretagelsen av vår rett til et levelig miljø må selvsagt skje på en måte som er i samsvar med andre menneskerettigheter. I denne balanseringen må vi ha med oss at retten til et levelig miljø, i ytterste konsekvens, er en forutsetning for oppfyllelse av alle andre menneskerettigheter. Som Hans Petter Graver fremhever: Grunnloven § 112 er en paragraf som verner demokratiet og grunnleggende rettigheter for den enkelte.<sup>31</sup> Domstolenes rolle som Grunnlovens beskytter kan

---

28 Se i denne retning, i noe mildere ordlag, Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 156–158.

29 Med «levelig miljø» mener jeg, slik det fremgår innledningsvis i dette kapitlet, «et miljø som sikrer helsen, og (...) en natur der produksjonsevne og mangfold bevares», jf. Grunnloven § 112 første ledd første punktum.

30 Se nærmere Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug, «Grunnlovens viktigste bestemmelse», kapittel 1 i denne boken. Se også Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 157–158.

31 Hans Petter Graver, «Femti år inn i fremtiden: Hvorfor det er viktig å grunnlovsfeste miljøbeskyttelse som grunnleggende menneskerettighet», forord til denne boken.



her vise seg å være av avgjørende betydning for at vi skal få ivaretatt våre rettigheter etter Grunnloven § 112.<sup>32</sup>

Det grønne skiftet

Grunnloven § 112 krever at Norge gjør det som Norge kan – nasjonalt og internasjonalt – for å komme oss inn på et bærekraftig spor. Klimasaken kjenner ingen nasjonale grenser. Norge kan ikke bremse den globale oppvarmingen alene. Men Norge kan gjøre mye. Den norske stats økonomiske muskler setter oss i en særstilling i verden: Mulighetene til å dreie utviklingen i riktig retning, også internasjonalt, er enormt mye større sammenlignet med land som sliter med ekstremt høy ungdomsarbeidsledighet og kvelende budsjettunderskudd.

Regnskogsatsing, klimavoter og elbilsatsing er ikke i nærheten av å være tilstrekkelig. Vi må få til det som statsminister Erna Solberg gjentatte ganger har omtalt som en nødvendig omstilling og «det grønne skiftet». Olje- og gassnæringen kan ikke i lengden fortsette å være den viktigste motoren i Norges økonomi. Vi må over på et på alle måter bærekraftig og fornybart spor.

Hvordan kan vi komme dit? Tre viktige forutsetninger: For det første må vi erkjenne at vi ikke bare skal omstille *til* noe, men også

---

32 Se kort om dette, Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug, «Grunnlovens viktigste bestemmelse», kapittel 1 i denne boken. Se videre Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), s. 156–158, hvor han fremhever at staten kan saksøkes dersom plikten etter tredje ledd (og dermed rettighetene etter første og annet ledd) ikke oppfylles, og hvor han også på s. 158 konkluderer med at domstolene i det minste må kunne trekke opp «de nedre grensene» for hva statens myndigheter må gjøre for ikke å bryte § 112. Han fremhever også utredningsplikten betydning i klimasammenheng. Spørsmålet om staten kan saksøkes for brudd på Grunnloven § 112 er drøftet med 23. konsesjonsrunde som *case* i Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.D, med videre henvisninger. Se også Pål W. Lorenzens kapittel 9 i denne boken, «Bør rettslige argumenter og virkemidler tas i bruk i klimaspørsmålet?».

*fra* noe. For det andre, at vi ikke snakker om *enten* arbeidsplasser, velferdssamfunn og økonomi, *eller* holde oss innenfor togradersgrensen og stanse ødeleggelsen av naturmangfoldet. Det det handler om er å sørge for at mennesker og samfunn, næringsliv og økonomi, har et stabilt eksistensgrunnlag. For det tredje betyr det at vi må tenke nytt på alle områder.

### Omstilling fra kull, olje og gass

Vi har et forskningsbasert grunnlag for å fastslå at mesteparten av kjente fossile ressurser – kull, olje og gass – må forbli under bakken, dersom vi skal ha håp om å holde oss innenfor togradersgrensen og unngå irreversible, farlige klimaendringer.<sup>33</sup> Det betyr ikke at Norge skal avvikle sin olje- og gassnæring i morgen. Når det gjelder kull, er det derimot vanskelig å forstå at staten velger å finansiere videre kulldrift på Svalbard, uansett hvor store de geopolitiske utfordringer måtte være. Når det gjelder olje og gass, må Norge starte omstillingen *fra* olje og gass. Et opplagt første skritt er å avstå fra olje- og gassutvinning i sårbare nordområder og fra utvinning med ukonvensjonelle metoder.

Da jeg sammen med en kollega undersøkte grunnlaget som 23. konsesjonsrunde er basert på, i lys av Grunnloven § 112, fant vi en forbløffende overfladisk bruk av de utredningene som er gjort.<sup>34</sup> Det fremstår som om man hadde bestemt seg for å utlyse 23. konsesjonsrunde uansett. Rapporter som understreker det spesielt sårbare lokale miljøet i Arktis, brukes dermed kun som et grunnlag for å drøfte *hvordan* man kan bore etter olje og gass. *Hvorvidt* man i det hele tatt skulle åpne for olje- og gassutvinning drøftes ikke. Klima nevnes kun som ytre faktor som påvirker miljøet i Arktis. At olje- og gassutvinning

---

33 Se om Synteserapporten fra FN's klimapanel (IPCC) her: <http://www.miljo-direktoratet.no/no/Nyheter/Arrangementer/Lanserer-synteserapport-fra-FNs-klimapanel-3-november/>.

34 Se Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.

i Arktis er spesielt klimaskadelig, diskuteres ikke. Dette er i strid med Grunnloven § 112.<sup>35</sup> Det er sannsynligvis også i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser, som utredningskravene i petroleumsforskriften er ment å være i samsvar med.<sup>36</sup> Den norske stat skulle ha vurdert om 23. konsesjonsrunde, sammen med annen olje- og gassutvinning og annen påvirkning av miljøet i Arktis, totalt sett ville være forsvarlig i lys av blant annet av togradersgrensen.<sup>37</sup> Dette er ikke gjort, og er i seg selv brudd på Norges utredningsplikt. Det norske folk har dermed ikke fått den kunnskapen som den skulle ha fått, slik at vi kunne ha hatt en velfundert offentlig debatt om dette. Dette er et brudd på Grunnloven § 112 annet ledd, og gir i seg grunnlag for søksmål mot staten.<sup>38</sup>

Selv om de norske utredningene er overraskende mangelfulle og utilstrekkelige, finnes det annet materiale, derunder naturvitenskapelig forskning, som 23. konsesjonsrunde kan vurderes i lys av. Vi vet at minst to tredjedeler av kjente fossile ressurser må bli liggende under bakken, dersom vi skal ha en realistisk sjanse til å holde oss innenfor togradersgrensen.<sup>39</sup> I en forskningsartikkel, som vurderer hvilke fossile

---

35 Se nærmere om dette, Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.D.

36 Se Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del III.B.

37 Se også Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg., Universitetsforlaget, 2015), om Grunnloven § 112, hvor han sier på s. 158: «annet ledd krever at det gjennomføres utredning av klimakonsekvenser av det som er omfattet av uttrykket 'planlagte og iverksatte inngrep i naturen'. Dette må også kunne omfatte statlige planer og programmer som i sin konsekvens vil kunne bidra til klimaproblemet, som for eksempel Nasjonal transportplan».

38 Se nærmere Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.

39 Se nærmere om konsekvenser for klima og det lokale miljøet av olje- og gassutvinning i Arktis, Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del I.

ressurser som økonomisk sett er aktuelle å utvinne i et slikt tograders-scenario, konkluderer forfatterne med null utvinning i Arktis.<sup>40</sup> Dette bekrefter vårt utgangspunkt, nemlig at den opplagte grensen i den ellers vanskelige diskusjonen av hvordan vi gradvis skal gå fra et fossildrevet samfunn til et fornybart, er at vi holder oss unna sårbare nordområder og ukonvensjonelle utvinningsmetoder. Utvinning i Arktis innebærer stor risiko for det lokale miljøet, for urbefolkningens livsgrunnlag og for klima. Tildeling av lisenser etter 23. konsesjonsrunde vil dermed være i strid med minimumskravet til et levelig miljø etter Grunnloven § 112 første ledd, og statens plikt etter tredje ledd til å handle slik at våre rettigheter etter første ledd ivaretas.<sup>41</sup> Etter vår oppfatning vil dette kunne være grunnlag for søksmål mot staten, og vi drøfter i vår artikkel kort de prosessuelle, økonomiske og psykologiske barrierer for et slikt søksmål.<sup>42</sup>

Denne konklusjonen betyr overført på den norske stat som hovedaksjonær i Statoil, at staten har plikt til å bruke sin selskapsrettslige styringsrett til å sørge for at Statoil heller ikke bedriver olje- og gassutvinning på lisens fra andre land i Arktis. En tilsvarende argumentasjon kan gjøres gjeldende for Statoils utvinningsprosjekter med ukonvensjonelle metoder, inkludert tjæresand i Canada.

Omstilling til fornybart og bærekraftig næringsliv og samfunn  
Grunnloven § 112 fordrer en gjennomgang av hele statens verktøykasse av indirekte og direkte styringsmidler. Statens indirekte styringsverktøy er lover og forskrifter, skatter og avgifter. Jeg drøfter i dette punktet

---

40 Christophe McGlade og Paul Ekins, «The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C», 517 *Nature* (2015), tilgjengelig på <http://www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html>.

41 Se nærmere Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.E.

42 Beate Sjøfjell og Anita M. Halvorssen, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», fotnote 11 over, Del IV.F, med videre henvisninger.

noen viktige slike styringsmidler, blant annet med utgangspunkt i det internasjonale forskningsprosjekt om *bærekraftige selskaper* (*Sustainable Companies*).

I prosjektet om bærekraftige selskaper fant vi ut at den rettslige infrastrukturen for selskaper er en del av grunnen til at næringslivet er på «tut og kjø»-sporet.<sup>43</sup> Dette er basert på en dyptpløyende sammenlignende analyse av aksjeselskapsrettens muligheter og begrensninger i 27 land, inkludert Norge. Vi har tre hovedfunn:

Selv om det selvfølgelig er noen nasjonale nyanser, er det første hovedfunnet at handlingsrommet for omlegging til bærekraftige selskaper er til dels overraskende stort. Det er en myte at selskaper og deres styrer er forpliktet til å maksimere profitt for aksjonærene. Styret har plikt til å ivareta selskapets interesse, inkludert aksjonærenes interesse, og selvfølgelig søke profitt. Det er imidlertid ingenting i noen av de landene vi har undersøkt, inkludert Norge, som underbygger at styret har en lovpålagt plikt til å maksimere profitten for aksjonærene uavhengig av andre berørte interesser. Det er heller ingen lovpålagt plikt til å søke kortsiktig profitt fremfor langsiktig; tvert imot er ofte lovens intensjon nettopp at verdier skal skapes på lang sikt (selv om noen forretningsprosjekter selvfølgelig etter sitt innhold er og skal være av kortsiktig art). Ofte fremgår dette ikke uttrykkelig av aksjelovene, noe som har gitt rom for utvikling av en myte om aksjonærenes ubetingede rett til profittmaksimering, en sosial norm som vi på engelsk kaller «shareholder primacy». Denne sosiale normen om prioritering av aksjonærinteresser langt ut over det loven legger opp til, gjør at handlingsrommet som styrene har til å legge om til en mer bærekraftig forretningsstrategi, ofte ikke utnyttes, ikke engang der det er opplagt i selskapets egen økonomiske interesse. Det fører til et press på selskapene, spesielt de børsnoterte, for kortsiktig profittmaksimering for aksjonærene (med smitteeffekt over på de ikke-børsnoterte). Dette er

---

43 Se nærmere om prosjektet her: <http://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/sustainablecompanies/index.html>.

skadelig også for aksjonærene med langsiktige avkastningskrav, slik som pensjonsfond, og for selskapene selv.<sup>44</sup>

Et annet viktig funn er at mangelfull konsernregulering er problematisk. Selskapsrettslig består konsernene av enkeltsselskaper, hvor styret i hvert datterselskap skal ivareta sitt eget selskaps interesse, inkludert, men ikke begrenset til, aksjonærens (morselskapets) interesse. Det har utviklet seg en kultur i praksis hvor konsernledelsen styrer konsernet ut over det loven legger opp til, ofte uten at det motsvares av et ansvar for morselskapet hvis det går galt. Vi har identifisert internasjonale tendenser i retning av flere rettssaker mot morselskaper i internasjonale forhold, og ser hvordan dette også skaper en rettsusikkerhet for selskapene.<sup>45</sup>

Det tredje funnet er at miljørapporteringskravene er utilstrekkelige etter sin intensjon om å bidra til bedre integrering av miljøhensyn i selskapenes beslutningsprosesser. Det er dette som på fagspråket kalles å internalisere miljøeksternaliteter – det vil si negative miljøkonsekvenser som selskapene foreløpig ikke har måttet ta ansvar for. Mangelfull eller ikke-eksisterende håndheving og kontroll av miljø- og annen samfunnsansvarsrapportering åpner for omfattende grønnvasking, og gjør det lite rasjonelt for de selskapene som tar dette på alvor å rapportere åpent og fullstendig. Denne ubalansen er en del av bildet hvor det i dag ofte ikke er de selskapene som ønsker å jobbe langsiktig og bærekraftig, som har konkurransefordelen.<sup>46</sup>

Vi har sett at det er store muligheter for justering av den rettslige infrastrukturen for næringslivet, slik at det enorme potensialet for omlegging til fornybar og miljøvennlig drift kan utløses. Dette bør

---

44 Se Beate Sjøfjell mfl., «Shareholder primacy: the main barrier to sustainable companies», i Beate Sjøfjell og Benjamin J. Richardson (red.), *Company Law and Sustainability* (Cambridge University Press, 2015), kap. 3.

45 Se Beate Sjøfjell mfl., «Shareholder primacy: the main barrier to sustainable companies», kap. 3.

46 Se Charlotte Villiers og Jukka Mähönen, «Accounting, auditing, and reporting: supporting or obstructing the sustainable companies objective», i Beate Sjøfjell og Benjamin J. Richardson (red.), *Company Law and Sustainability* (Cambridge University Press, 2015), kap. 5.

gjøres på en måte som gir selskapene mest mulig handlingsrom, slik at hvert selskap kan realisere sitt eget potensial for å bli et bærekraftig selskap. Vi har utviklet konkrete forslag for hvordan dette kan gjøres i et nytt selskapsrettsdirektiv fra EU – og tilsvarende kan også gjøres for norsk selskapsgivning.<sup>47</sup>

Tilsynelatende nøytrale tekniske forskrifter bør også gjennomgås. De kan legge hindringer i veien for miljøvennlige og innovative løsninger, og en reform vil da kunne fjerne slike barrierer. Det kan også være et potensial for å fremme bærekraftige løsninger og innovasjon gjennom en reform av tekniske forskrifter, slik at de legger til rette for og oppmuntrer til dette.<sup>48</sup>

Økonomiske virkemidler er også viktige. Regjeringen har tatt et potensielt viktig skritt gjennom nedsettelsen av en ny *grønn skattekommisjon*.<sup>49</sup> Den grønne skattekommisjonens mandat er å finne ut hvordan beskatning kan vris mot miljø- og klimaskadelig aktivitet og fremme utvikling og bruk av miljø- og klimavennlig teknologi. Forrige grønne skattekommisjon, på 1990-tallet, medførte ingen store endringer. Det bør denne gjøre. Grunnloven § 112 oppfylles ikke av komiteer og utredninger, men av konkrete handlinger som fremmer miljø- og klimavennlig aktivitet og bremser forurensende og klimaskadelig virksomhet.

Statens egne investeringer må også ha dreining til et fornybart og miljøvennlig samfunn som overordnet retningslinje. Regelverk og praksis knyttet til *offentlige anskaffelser* er viktige verktøy. EUs nye

---

47 Se Beate Sjøfjell, «Corporate Governance for Sustainability: the Necessary Reform of EU Company Law», i Beate Sjøfjell og Anja Wiesbrock (red.), *The Greening of European Business under EU Law* (Routledge, 2015), kap. 6.

48 Se intervju med meg om prosjektet «Sustainable Companies» og med Jøran Solli, forsker ved NTNU, om hans prosjekt om tekniske forskrifter, på Forskningsrådet sider: [http://www.forskningsradet.no/prognnett-miljo2015/Nyheter/Slik\\_bli\\_norske\\_selskaper\\_miljovennlige/1253984117520](http://www.forskningsradet.no/prognnett-miljo2015/Nyheter/Slik_bli_norske_selskaper_miljovennlige/1253984117520).

49 Rapporten skal leveres 1. desember 2015, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/gronn-skattekommisjon/id2363991/>.

direktiv om offentlige anskaffelser, som skal implementeres i 2016, gir et godt utgangspunkt for en bærekraftig omlegging av den enorme kjøpekraften som ligger i offentlige anskaffelser.<sup>50</sup>

Statens direkte styringsmidler må tas aktivt i bruk, så langt det er nødvendig for å sikre et levelig klima og miljø for oss og for våre etterkommere. Staten er *majoritetsaksjonær* i store og internasjonalt viktige norske selskaper, derunder Statoil. På generalforsamlingen kan staten med to tredjedelers flertall endre selskapers formål i vedtektene. Staten kan også bruke sin posisjon på generalforsamlingen til å velge styrer med kompetanse og vilje til å snu selskapene i fornybar og bærekraftig retning. Som majoritetsaksjonær kan dessuten Staten instruere selskapene i prinsipielt viktige enkelttilfeller, slik som å trekke Statoil ut av tjæresand og sørge for at selskapet avstår fra leteaktiviteter i sårbare nordområder.<sup>51</sup>

Grunnloven § 112 fordrer at den norske stat i stedet bruker sine økonomiske muskler til å satse stort på fornybart. *Statens pensjonsfond utland* er verdens mest innflytelsesrike pensjonsfond. I tillegg til at de faktiske investeringer har betydning, er også pensjonsfondet en ledestjerne for samfunnsansvarlige investorer verden over. Slik Dag Olav Hessen drøfter i sitt kapittel i denne boken: Dersom dette enorme pensjonsfondet får som mandat å søke etter de fornybare energiprojektene og de mest miljøvennlige næringene, vil dette i seg selv være et viktig bidrag.<sup>52</sup>

Omlegging til fornybar energi krever investeringer, mens det er svært rimelig å høste energi når anleggene først er bygget. Hvor raskt energiomstillingen skal gå, avhenger derfor mye av at noen investerer

---

50 Se Beate Sjøfjell og Anja Wiesbrock (red.), *Sustainable Public Procurement under EU Law* (Cambridge University Press, 2016).

51 Se mitt foredrag «Staten som majoritetsaksjonær i et globalt Statoil», 28. januar 2014, tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/nifs/forskning/arrangementer/gjesteforelesninger-seminarer/petro/2014/01-28-sjofjell.html>.

52 Se Dag Olav Hessen, «Grunnloven § 112 og oljefondet - hvilke plikter har Norge i verden?», kapittel 8 i denne boken.



i infrastruktur for fornybar energi og effektiv energibruk. Gjennom slike investeringer kan Norge gi et betydelig bidrag.

Samtidig vil et slikt nytt mandat til pensjonsfondet sannsynligvis bidra til å dreie internasjonale investeringer generelt i fornybar og bærekraftig retning gjennom signaleffekten. Dette vil dermed også bidra til å sikre pensjonsgrunnlaget vårt. Det hjelper lite å spre pensjonsfondets investeringer i selskaper over hele verden, dersom vi samlet går mot stupet.

Pensjonsfond er de virkelig langsiktige investorene, samtidig som avkastningskrav låser også forvalterne av disse fondene inn i et kortsiktig «tut og kjør»-spor. Dette kan den norske stat endre på for sitt eget fond, og dermed sette en ny standard for bærekraftige investeringer.

Staten erkjenner behovet for et «grønt skifte» og nødvendigheten av omstilling. Regjeringen har nylig nedsatt et ekspertutvalg, bestående av Idar Kreutzer og Connie Hedegård, som skal utrede strategier for grønn konkurransekraft.<sup>53</sup> Det gjenstår å se hva utvalget vil foreslå (det har frist til oktober 2016), og hva regjering og storting vil få på plass av tiltak og reformer. Det er handling og ikke ord som avgjør om vi får et levelig miljø.

Det handler om selve vårt eksistensgrunnlag

Grunnloven § 112 krever en fundamental gjennomgang og dyptgående reformer. Staten kan i stor grad velge hvilke virkemidler den vil bruke. I dette kapitlet har jeg forsøkt å vise at jussens betydning ikke bør undervurderes i en helhetlig bærekraftsreform.

Buketten av virkemidler, juridiske og andre, som staten setter sammen, må være tilstrekkelig til at våre rettigheter etter Grunnloven § 112, til et levelig miljø for oss og våre etterkommere, ivaretas. Dette er krevende, men ikke umulig. Og det er helt nødvendig. Alternativet er å sette selve vårt eksistensgrunnlag på spill.

---

53 Se om dette på Regjeringens nettsider: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-om-gronn-konkurransekraft/id2422687/>