

Til:  
Klima-, energi- og forsyningsminister  
**Lars Aagaard**  
og  
Ministeren for udviklingssamarbejde  
og global klimapolitik  
**Dan Jørgensen**

Sagsnr.: 1082  
Advokat Nikolaj Nielsen  
nn@kontraadvokater.dk  
+45 9396 3086

25. september 2023

Via mail: kefm@kefm.dk

## **LOVLIGHEDEN AF IVÆRKSÆTTELSEN AF EN MINIUDBUDSRUNDE I NORDSØEN**

Greenpeace Danmark har anmodet Kontra Advokater om at vurdere, hvorvidt den (mini)udbudsrunde, som Energistyrelsen har indledt i juli måned i år til efterforskning og indvinding af kulbrinter i et område af Nordsøen er i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Som det fremgår nedenfor, har vi gennemgået de forpligtelser, som regeringen er underlagt i kraft af klimaloven og miljøvurderingsloven.

Det er vores vurdering, at en gennemførelse af udbudsrunden og tilladelse til ny fossil efterforskning på det nuværende grundlag vil være i strid med både klimaloven og miljøvurderingsloven.

Klimaloven forpligter regeringen til at arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 graders celsius. Det er bredt anerkendt i den internationale klimaforskning, at det er en væsentlig forudsætning for opfyldelsen af Parismålsætningen, at der globalt ikke udvikles nye olie- og gasfelter samt at en væsentlig andel af de reserver, der allerede er opdagede, skal forblive i undergrunden. Udviklingen af nye gasfelter er derfor ikke foreneligt med forpligtelsen til at arbejde aktivt for opfyldelsen af 1,5 gradersmålet fra Parisaftalen. En ny tilladelse til efterforskning og indvinding af gas i Nordsøen, vil derfor være i strid med de forpligtelser regeringen er underlagt i henhold til klimaloven.

Derudover er det også vores vurdering, at det er i strid med miljøvurderingsloven og den underliggende EU-ret, at der ikke er gennemført en strategisk miljøvurdering forud for den seneste Nordsøaftale. Aftalen fastsætter rammerne for indvinding af olie og gas i Nordsøen frem til 2050. Det følger af miljøvurderingsloven, at planer og programmer, som

fastsætter rammerne for projekter, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, eksempelvis erhvervs-mæssig efterforskning og indvinding af olie og gas, skal underlægges en strategisk miljøvurdering. Vurderingsprocessen skal gennemføres på et så tidligt tidspunkt som muligt og inden planen vedtages.

Der blev ikke gennemført en strategisk miljøvurdering hverken i forbindelse med vedtagelsen eller implementeringen af Nordsøaftalen.

Det er på den baggrund vores vurdering, at det vil være i strid med miljøvurderingsloven, hvis regeringen giver tilladelse til yderligere efterforskning og indvinding af naturgas i Nordsøen, når der ikke foreligger en strategisk miljøvurdering, der tager højde for de klimamæssige konsekvenser af at udvikle nye olie og gasfelter.

I det følgende er der nærmere redegjort for grundlaget for vores vurderinger.

## **TILSIDESÆTTELSEN AF FORPLIGTELSENE I KLIMALOVEN**

### **De bindende klimamål og sammenhængen med 1,5 graders målsætningen**

Det var først med vedtagelsen af den gældende klimalov i juni 2020, at Danmark fik retligt bindende klimamål.

Vedtagelsen af den gældende klimalov indebærer, at Danmark overgik fra et system med ikke-bindende målsætninger til et system med retligt bindende forpligtelser gældende for den til enhver tid siddende regering.

Det følger af klimalovens § 1, stk. 1, at Danmarks drivhusgasudledninger skal reduceres med 70 % i 2030, og at Danmark skal være klimaneutralt senest i 2050 "*med Parisaftalens mål, om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 graders celsius for øje*".

### **Regeringen er retligt forpligt på at arbejde aktivt for 1,5 graders målsætningen**

Klimaloven indeholder ikke alene et krav om, at Danmark skal reducere drivhusgasudledningen på dansk jord. Loven indeholder tillige en forpligtelse til i henhold til lovens § 1, stk. 3, at "*Danmark skal arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 graders celsius.*"

Hertil kommer, som det fremgår ovenfor, at målet om klimaneutralitet senest i 2050 er fastsat med Parisaftalens 1,5 graders celsius målsætning for øje. Der er derfor en snæver sammenhæng mellem de fastsatte reduktionsmål og forpligtelsen til at arbejde aktivt for Parisaftalens målsætning om at begrænse den globale opvarmning.

Kravet om at Danmark skal arbejde aktivt for 1,5 graders målsætningen og den snævre sammenhæng mellem reduktionsmålene for drivhusgasudledning og Parismålsætningen, som målene skal understøtte, indebærer efter vores vurdering en retlig forpligtelse for regeringen til at undlade at iværksætte tiltag, der direkte er i modstrid med Parismålsætningen.

Dette gælder selvom indvindingen fra nye gasfelter i Nordsøen ikke nødvendigvis direkte vil påvirke muligheden for at opfylde de nationale reduktionsmål, da kun produktionen af

brændslerne tæller med i det nationale klimaregnskab, idet hele formålet med reduktionsmålene er at holde den globale temperaturstigning under 1,5 grader celsius.

Eksistensen af denne forpligtelse er også klart forudsat i bemærkningerne til klimaloven.

Det fremgår således af bemærkningerne, at "*med Parisaftalen er der enighed om at arbejde for at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader. Danmarks klimaindsats skal understøtte denne målsætning*" (vores fremhævning) jf. de specielle bemærkninger til lovforslag nr. 117 af 26 februar 2020 forslag til lov om klima.

Endelig er det forudsat i klimaloven, at Danmarks klimaindsats skal være baseret på den internationalt anerkendte klimavidenskab, herunder ikke mindst den viden, som kommer fra FN's klimapanel (IPCC). Det er derfor fastsat i klimaloven §§ 7 og 9, at Danmarks Meteorologiske Institut skal være regeringens rådgiver i relation til den "*klimavidenskabelige udvikling*", samt, at regeringens årlige klimaprogram skal indeholde en "*status på klimavidenskabelig udvikling, herunder de nyeste rapporter fra FN's klimapanel.*"

Som beskrevet fremgår det af klimaloven, at Danmark skal arbejde aktivt for Parismålsætningen, ligesom der er en klar sammenhæng mellem denne forpligtelse og de retligt bindende reduktionsmål. Det er på den baggrund vores vurdering, at regeringen er retligt forpligtet til at undlade at iværksætte initiativer, som er uforenelige med virkeliggørelsen af parismålsætningen, og at fastlæggelsen af indholdet af denne forpligtelse skal ske med inddragelse af den eksisterende viden fra den internationalt anerkendte klimaforskning.

### **Yderligere udvikling af gasfelter i Nordsøen er uforeneligt med Parismålsætningen**

Med Nordsøaftalen af 3. december 2020 indgik den daværende regering sammen med V, DF, RV, SF og K en aftale om at aflyse den 8. og samtlige fremtidige udbudsrunder vedrørende ny efterforskning og indvinding af olie og gas i Nordsøen. Den politiske aftale blev efterfølgende fulgt op af en ændring af undergrundsloven, så undergrundsloven ikke længere hjemler mulighed for at iværksætte udbudsrunder i Nordsøen.

Muligheden for at gennemføre såkaldte miniudbud samt naboblok tilladelser blev imidlertid opretholdt.

Begrundelsen for at opretholde hjemlen til miniudbud og naboblok tilladelser fremgår hverken af den politiske aftale eller af bemærkningerne til ændringsloven, der fjernede hjemlen til udbud i undergrundsloven.

Forud for indgåelsen af Nordsøaftalen indhentede daværende klima-, energi- og forsyningsminister en faglig vurdering af Klimarådet. I henhold til dagældende klimalov, havde ministeren hjemmel til at bede klimarådet om at afgive anbefalinger vedrørende særlige, højt prioriterede dagsordner inden for lovens formål.

Klimarådet offentliggjorde i juni 2020 sit svar på ministerens forespørgsel. Rådet vurderede blandt andet, at uanset at en lavere dansk olie- og gasproduktion efter rådets vurdering ville føre til øget produktion i andre lande, så ville stigningen i udlandet være mindre end

faldet i den danske produktion. Endvidere vurderede rådet, at fossilgas i årene, der kommer, i højere og højere grad ville være i konkurrence med vedvarende energi og derfor også skulle betragtes som fossilt brændsel på lige fod med olie og kul. Endelig lagde rådet også betydelig vægt på betydningen af nye udbud i Nordsøen for troværdigheden og signalværdien af den danske klimapolitik.

Klimarådet anbefalede på den baggrund, at 8. udbudsrunde og eventuelle senere udbudsrunder ikke blev gennemført medmindre de præmisser, som Klimarådet lagde til grund skulle ændre sig markant.

Klimarådet baserede blandt andet sin analyse på den forskning, som på daværende tidspunkt viste, at verdens olie- og gasproducerende lande allerede havde planlagt flere fossile investeringer end klimaet kan bære, hvis målsætningen om en maksimal global temperaturstigning på 1,5 graders celsius skal overholdes.

Det internationale Energiagentur (IEA) har i 2021 i deres rapport "Net Zero by 2050 – A roadmap for the Global Energy Sector", kortlagt en mulig rute til omlægning af den globale energisektor til nul-emission i 2050.

Denne rapport konkluderede direkte, at der ikke er plads til nogle nye fossile projekter, hvis vi skal nå netto-nul i 2050 og have mulighed for at nå 1,5 gradersmålet. Konklusionen er blevet fastholdt af IEA i 2022 også efter udbruddet af Ukraine-krigen og den medfølgende energiforsyningskrise.

Hertil kommer, at den seneste klimaforskning viser, at ikke alene er det nødvendigt, at der ikke planlægges yderligere udforskning og udvikling af nye olie- og gasfelter end de planer, der allerede foreligger. Tværtimod skal en væsentlig andel af de fossile brændstoffer, der kunne indvindes fra allerede udviklede gas- og oliefelter, blive i undergrunden, hvis Parismålsætningen skal opfyldes. Ifølge The Beyond Oil and Gas Alliance viser de eksisterende estimater, at der ikke kan afbrændes mere end 41 procent af de allerede fundne gasreserver, hvis vi skal undgå farlige klimaforandringer.

Der er dermed solid videnskabelig dokumentation for, at det ikke er muligt at opfylde Parismålsætningen om en maksimal stigning på 1,5 grader celsius og samtidig udvikle nye gasfelter.

## **Sammenfattende om 1,5 graders målsætningen i klimaloven og den eksisterende viden**

Som beskrevet er det vores vurdering, at regeringen som følge af vedtagelsen af de bindende klimamål i klimaloven er retligt forpligtet til at undlade at iværksætte initiativer, som er uforenelige med virkeliggørelsen af Parismålsætningen bedømt ud fra den eksisterende viden fra den internationalt anerkendte klimaforskning.

Som beskrevet ovenfor er klimaforskningens konklusioner entydige på dette punkt. Udviklingen af nye gasfelter er ikke foreneligt med 1,5 graders målsætningen. Parismålsætningen kan ikke opfyldes medmindre udviklingen af alle nye gasfelter stoppes og en væsentlig del af den gas, der allerede er fundet, forbliver i undergrunden.

Det er på den baggrund vores klare vurdering, at det igangværende minudbud er i modstrid med regeringens forpligtelser efter klimaloven og at en eventuel tilladelse til efterforskning og indvinding fra nye gasfelter i Nordsøen vil være ugyldig som følge heraf.

### **TILSIDESÆTTELSEN AF REGLERNE OM STRATEGISK MILJØVURDERING**

Vi har på vegne af vores klient Greenpeace Danmark været i dialog med Energistyrelsen forud for udarbejdelsen af dette brev. I den forbindelse har vi anmodet Energistyrelsen om at oplyse, hvorvidt der har været foretaget en strategisk miljøvurdering af konsekvenserne for klimaet ved at iværksætte yderligere miniudbudsrunder i Nordsøen.

Energistyrelsen har ved brev af 19. september 2023 oplyst, at der ikke har været iværksat en selvstændig strategisk miljøvurdering forud for miniudbuddet, idet styrelsen er af den opfattelse, at miniudbuddet kan afholdes inden for rammerne af den udbudsplan, som blev vedtaget i 2013 på baggrund af en strategisk miljøvurdering gennemført i 2012.

Vi er imidlertid ikke enige i Energistyrelsens vurdering, idet det er vores opfattelse, at den strategiske miljøvurdering fra 2012 burde have været opdateret senest i forbindelse med vedtagelsen af den gældende Nordsøaftale i 2020. Der foreligger ikke efter vores opfattelse en strategisk miljøvurdering, der lever op til kravene i miljøvurderingsloven. Der kan derfor heller ikke af denne grund lovligt iværksættes et miniudbud med henblik på gasefterforskning forinden, der har været gennemført en miljøvurderingsproces.

### **Nærmere om reglerne om miljøvurdering**

Det følger af miljøvurderingsloven (lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023), samt af direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (SMV-direktivet), at der skal ske en miljøvurdering inden vedtagelsen af et program eller en plan for kommerciel indvinding af olie og gas, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2.

Miljøvurderingsloven kodificerer den forpligtelse, som følger af SMV direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, hvorefter der skal iværksættes en strategisk miljøvurdering, når planen eller programmet sætter rammerne for konkrete projekter, der i sig selv skal vurderes efter reglerne for deres virkning på miljøet (VVM vurderes).

### **Formålet med en strategisk miljøvurdering**

Miljøvurderingsloven og SMV-direktivet indeholder ikke indholdsmæssige krav til de planer og programmer, som forudsætter en forudgående vurdering inden vedtagelse. Formålet med reglerne er ikke at sætte rammerne for den førte politik. Der er tale om regler, der indebærer en række processuelle krav til beslutningsprocessen for planer og programmer, som kan have en væsentlig miljømæssig virkning, herunder på klimafaktorer.

En væsentlig del af miljøvurderingen består i høring af den berørte offentlighed og andre EU-medlemsstater ved grænseoverskridende påvirkninger. Formålet hermed er ikke alene at sikre, at oplysningerne, der indgår i vurderingen, er fyldestgørende og pålidelige, men også at beslutningsprocessen er gennemsigtig.

### **Kravene til indholdet af en strategisk miljøvurdering**

Kravene til indholdet af miljøvurderingen er nærmere defineret i SMV direktivets bilag I, som der også henvises til i miljøvurderingsloven § 12, stk. 1. Det følger heraf, at de oplysninger, som skal indgå i miljøvurderingen, blandt andet er den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, herunder på spørgsmål som "klimatiske faktorer", jf. SMV-direktivet bilag I litra f.

I en fodnote til denne bestemmelse i direktivet er det præciseret, at

*"Denne indvirkning bør omfatte sekundære, kumulative, synergistiske, kort-, mellem- og langsigtede, vedvarende og midlertidige positive og negative virkninger."*

Uanset at den drivhusgasudledning, som følger af afbrændingen af fossile brændsler, ikke måtte blive anset for at være en direkte følge af efterforskningen og indvindingen fra nye olie- og gasfelter i Nordsøen, så er der helt åbenbart tale om en sekundær effekt, idet formålet med efterforskning og indvindingen fra nye felter i Nordsøen er at producere fossile brændsler, der uundgåeligt vil udlede drivhusgas ved forbrænding.

Hertil kommer, at det også følger af bilag I, at miljøvurderingen skal give oplysninger om:

*"de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internationalt plan, fælleskabsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen eller programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn."*

De i denne sammenhæng relevante krav til de oplysninger den strategiske miljøvurdering skal omfatte – nemlig direkte og sekundære effekter på klimatiske faktorer og oplysninger om, hvordan der er taget hensyn til internationale og nationale miljømål i udarbejdelsen af planen – er ikke indgået i forbindelse med vedtagelsen af rammerne for efterforskning og indvinding af olie- og gas i Nordsøen i 2020 (Nordsøaftalen) og i 2021 (ændringen af undergrundsloven mv.).

### **Den strategiske miljøvurdering fra 2012 er ikke et tilstrækkeligt grundlag**

Som beskrevet har Energistyrelsen i vores dialog, henvist til, at kravene til en (strategisk) miljøvurdering af aktiviteterne i Nordsøen er opfyldt ved den miljøvurdering, som blev foretaget i 2012.

Energistyrelsen gennemførte dengang en strategisk miljøvurdering forud for vedtagelsen af en udbudsplan for iværksættelse af udbudsrunder med henblik på efterforskning og produktion af olie og gas i Nordsøen.

Den strategiske miljøvurdering var i overensstemmelse med reglerne i miljøvurderingsloven baseret på en indledende analyse af hvilke miljøparametre, der ville blive væsentligt påvirket af planen om at efterforske og indvinde olie og gas i Nordsøen. Analysen af disse forhold blev offentliggjort i et scopingnotat, der fastlagde rammerne for den efterfølgende strategiske miljøvurdering.

Det fremgår af scopingnotatet, at:

*"CO<sub>2</sub>-emissioner er et globalt miljøproblem og en øget udledning af CO<sub>2</sub> i forbindelse med planen betyder, at der skal reduceres andre steder i Danmark og EU.*

*Det vurderes, at risikoen for, at påvirkningen af luftkvaliteten ændres væsentligt som følge af ændringen af aktivitetsniveau i forbindelse med planen er lille. Påvirkninger af planen på luftkvalitet vurderes derfor at være uden betydning." jf. scopingnotatet s. 21-22.*

På den baggrund blev problemstillingen vedrørende udledning af drivhusgasser som følge af indvindingen af olie og gas i Nordsøen ikke inddraget i den efterfølgende strategiske miljøvurdering, når der bortses fra den begrænsede mængde drivhusgasudledning, som er forbundet med selve aktiviteten med at efterforske og indvinde olie og gas. Altså blev den væsentligste miljøpåvirkning som følge af planen, nemlig den drivhusgasudledning, der er forbundet med afbrændingen af de fossile brændsler, og som er en uundgåelig følge af indvindingen af olie og gas i Nordsøen, slet ikke inddraget i vurderingen.

Det betyder, at der ikke på noget tidspunkt er gennemført en strategisk miljøvurderingsproces i overensstemmelse med forpligtelserne i miljøvurderingsloven i forbindelse med vedtagelsen af rammerne for indvinding af olie og gas i Nordsøen. Heller ikke selvom såvel Danmark som EU har tiltrådt de internationale målsætninger som følger af Parisaftalen, og der således foreligger konkrete miljømål, som skal inddrages ved en strategisk miljøvurdering, jf. bilag 4 til miljøvurderingsloven litra e og f.

### **Forpligtelsen til at vurdere emissionerne ved afbrænding så tidligt som muligt (scope 3 emissioner)**

Det følger af SMV direktivets artikel 4, at den strategiske miljøvurdering skal gennemføres inden udarbejdelsen, vedtagelsen eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program. I miljøvurderingslovens er denne forpligtelse beskrevet som en forpligtelse til "*snarest muligt*" at gennemføre en miljøvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 9.

Som det fremgår af ovenstående, har der ikke været foretaget en strategisk miljøvurdering i overensstemmelse med proceduren beskrevet i miljøvurderingsloven §§ 11-13 af effekten af de drivhusgasudledninger, der er en følge af efterforskningen og indvindingen af olie og gas i Nordsøen, endsiige betydningen herfor for opfyldelsen af de internationale og nationale målsætninger, som Danmark har forpligtet sig til.

Oplysningerne skulle have været inddraget i den strategiske miljøvurdering fra 2012, og senest skulle miljøvurderingen have været opdateret i forbindelse med indgåelse af Nordsøaftalen i 2020, der indebar en plan for at stoppe den fossile produktion i den danske del af Nordsøen i 2050 og fastlagde rammerne for udstedelsen af tilladelser til efterforskning og indvinding frem til 2050.

Nordsøaftalen førte til en ændring af undergrundsloven, men der blev heller ikke forud for gennemførelsen af denne lovændring foretaget en opdatering af den strategiske miljøvurdering. Det skal bemærkes at det efter fast praksis fra EU-domstolen ikke har betydning for vurderingen af pligten til at iværksætte en strategisk miljøvurdering, at målet med Nordsøaftalen var at sætte en tidsgrænse for stop af indvinding af olie og gas i Nordsøen, idet også planer som har til formål at forbedre miljøbeskyttelsen skal

underlægges en strategisk miljøvurdering i henhold til EU-domstolens fortolkning af SMV-direktivet.

Offentligheden har ikke været inddraget, eller haft indflydelse på det beslutningsgrundlag, som Folketinget havde til rådighed, da Nordsøaftalen blev forhandlet. Materialet indeholdt ingen konkrete oplysninger og vurderinger af konsekvenserne ved at fortsætte med muligheden for at iværksætte miniudbud samt nabobloktilladelser frem til 2050. Beslutningsgrundlaget indeholdt heller ikke oplysninger om betydningen for drivhusgasudledningen ved opretholdelsen af eksisterende licenser, eller betydningen for klimaet ved at fastsætte en slutdato for afvikling af aktiviteterne i Nordsøen mv.

Det betyder, at disse oplysninger og vurderinger ikke har indgået i en offentlig høringsproces, således som dette er forudsat i miljøvurderingsloven, samt i SMV-direktivet.

### **Konsekvensen af en mangelfuld miljøvurdering**

Eftersom der ikke er foretaget en strategisk miljøvurdering forud for indgåelsen af Nordsøaftalen, der sætter rammerne for indvinding af olie og gas i Nordsøen frem til 2050, så kan der heller ikke lovligt gives tilladelser til efterforskning og indvinding af olie og gas efter reglerne om miniudbud samt nabobloktilladelser, førend en strategisk miljøvurdering er gennemført.

Dette følger af Traktaten om den Europæiske Union (TEU) artikel 4, stk. 3, at hvorefter medlemsstaterne loyalt skal arbejde for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af EU-retten.

EU-domstolen har fastslået, at det betyder, at de nationale myndigheder er forpligtede til at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at råde bod på, at der ikke blev foretaget en miljøvurdering. (se C-24/19 A mfl. mod GRV).

Vi vil i øvrigt bemærke, at henset til, at der endnu ikke er blevet givet nye tilladelser til efterforskning og indvinding under den igangværende miniudbudsrunde, er der ikke noget indrettelseshensyn, der kan begrunde, at udbuddet ikke udskydes, indtil der er foretaget en strategisk miljøvurdering af konsekvenserne for klimaet ved at udvikle nye olie- og gasfelter i Nordsøen.

\*\*\*

Som det fremgår af ovenstående, er det vores vurdering, at det igangværende miniudbud på flere punkter er i strid med dansk miljø- og klimalovgivning.

Vi vil på den baggrund på vegne af Greenpeace Danmark opfordre ministeriet til at standse udbuddet, samt til at foretage en selvstændig vurdering af hvorvidt undergrundslovens regler, der på flere punkter giver mulighed for iværksættelse af ny efterforskning og indvinding af olie- og gas i Nordsøen, er i strid med klimaloven. Endvidere



vil vi opfordre ministeriet til at tage initiativ til at gennemføre en strategisk miljøvurdering af den gældende Nordsøaftale.

Vi afventer på den baggrund ministeriets bemærkninger til dette brev.

Såfremt ministeriet ønsker at drøfte sagen, står vi naturligvis til rådighed herfor.

Fremtidige henvendelser i sagen bedes rettes til advokat Nikolaj Nielsen,  
[nn@kontraadvokater.dk](mailto:nn@kontraadvokater.dk).

Med venlig hilsen

Nikolaj Nielsen  
Advokat (L), ph.d.

Marc Stounberg  
Advokat (H)