



OSLO TINGRETT

DOM OG KJENNELSE

Avsagt: 18.01.2024 i Oslo tingrett,

Saksnr.: 23-099330TVI-TOSL/05

Dommer: Tingrettsdommer Lena Skjold Rafoss

Saken gjelder: Krav om dom for ugyldighet av godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av oljefelt og begjæring om midlertidig forføyning

Föreningen Greenpeace Norden
Natur og Ungdom

Advokat Jenny Arge Sandvig
Advokat Jenny Arge Sandvig
Advokat Camilla Hagelien (rettslig
medhjelper)

mot

Staten v/Energidepartementet

Advokat Gøran Østerman Thengs
Advokat Omar Saleem Rathore (rettslig
medhjelper)

Innhold

1	Sakens bakgrunn.....	4
1.1	Overordnet om sakens tvistetema	4
1.2	Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2020.....	5
1.3	Departementets kursjustering etter Høyesteretts plenumsdom.....	5
1.4	Stortingets behandling av departementets justerte saksbehandling	8
1.5	Den konkrete saksbehandlingen	9
1.5.1	Innledning.....	9
1.5.2	Breidablikk	9
1.5.3	Tyrving	10
1.5.4	Yggdrasil	10
1.6	Kort om parallell prosess i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).....	11
1.7	Rettsprosessen.....	12
2	Partenes argumentasjon og påstander.....	14
2.1	Saksøkernes argumentasjon	14
2.2	Saksøkernes påstand	17
2.3	Saksøktes argumentasjon	18
2.4	Saksøktes påstand	23
3	Rettens vurdering.....	24
3.1	Rettens konklusjon.....	24
3.2	Rettslig regulering av petroleumsvirksomhet i Norge	25
3.3	Domstolskontroll av saksbehandlingen	26
3.4	Klimautfordringene.....	27
3.5	Konsekvensutredningsplikten	33
3.5.1	Rettslige utgangspunkter om konsekvensutredningsplikten	33
3.5.2	Det norske regelverket for konsekvensutredning i plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst.....	33
3.5.3	Er det et rettslig krav om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp?	35
3.5.4	Konsekvensutredningsplikten etter EUs prosjektdirektiv	45
3.5.5	Betydning av etterfølgende stortingsbehandling mv.	51
3.5.6	Omfanget av konsekvensutredningsplikten.....	55
3.5.6	Konkret vurdering av vedtakene.....	58
3.6	Feil faktum og uforsvarlig prognose.....	62
3.6.1	Innledning.....	62
3.6.2	Feil faktum.....	62
3.6.3	Uforsvarlig prognose	71

3.7	Innvirkningsvurderingen.....	81
3.7.1	Rettslige utgangspunkter	81
3.7.2	Oppsummering av rettens innvirkningsvurdering	86
3.7.2	Norsk petroleumpolitikk	86
3.7.3	Norsk klimapolitikk og betydning av den oppdaterte klimavitenenskapen	89
3.7.4	Vurdering av om saksbehandlingen for øvrig har vært forsvarlig	89
3.7.5	Hensynet til ivaretagelse av rettighetene etter Grunnloven § 112 og overholdelse av Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen.....	91
3.7.6	Konkret interesseavveining	93
3.8	Hensynet til barns beste og barns rett til å bli hørt	94
3.9	Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 2 og 8, og artikkel 14.....	99
4	Kjennelse om midlertidig forføyning	103
4.1	Forføyningskravet	103
4.2	Hovedkravet.....	103
4.3	Sikringsgrunn.....	104
4.4	Interesseavveining	104
5	Sakskostnader	106

DOM

Saken gjelder gyldigheten av Olje- og energidepartementets vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift for tre petroleumfelt. Dette omfatter et vedtak om Breidablikk av 29. juni 2021, et vedtak om Tyrving av 5. juni 2023 og tre vedtak om Yggdrasil (Hugin, Munin og Fulla) av 28. juni 2023.

Olje- og energidepartementet endret 1. januar 2024 navn til Energidepartementet. Retten vil i det følgende bruke begge betegnelsene eller bare «departementet».

1 Sakens bakgrunn

1.1 Overordnet om sakens tvistetema

Reguleringen av norsk petroleumsvirksomhet kan deles inn i tre faser. Dette er åpning av felt, letefasen og produksjonsfasen. Denne saken gjelder vedtakene som er fattet på det siste stadiet, som er produksjonsfasen. Selskapene må da søke Olje- og energidepartementet om godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumforekomst (PUD). Produksjon av olje og gass forutsetter godkjent PUD.

Det er per i dag 93 produserende felt på norsk sokkel. Høsten 2023 var det 26 pågående utbyggingsprosjekter. Av disse er 15 nye feltutbygginger, mens 11 er endringer i eksisterende felt. Tvisten i denne saken gjelder bare feltene Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil. Breidablikk ble satt i produksjon i midten av oktober 2023, mens de andre to feltene anses som pågående utbygginger. Dette betyr at det er fattet vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift for Tyrving og Yggdrasil, men at de foreløpig ikke er satt i produksjon.

De tre aktuelle feltene har blitt konsekvensutredet av selskapene som er operatører og rettighetshavere for feltene. Disse konsekvensutredningene omfatter imidlertid ikke forbrenningsutslipp fra oljen og gassen som blir produsert. Problemstillingen er derfor om det er et rettslig krav om at det skal gjennomføres konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i forbindelse med godkjenning av plan for utbygging og drift etter petroleumsløven § 4-2 annet ledd, jf. petroleumsforskriften § 22a, tolket i lys av Grunnloven § 112, og etter EUs prosjektdirektiv. Det er ikke anført at konsekvensutredningene som er foretatt inneholder mangler med hensyn til andre forhold. Saksøkerne mener at forbrenningsutslipp skulle vært konsekvensutredet. Olje- og energidepartementet mener det er tilstrekkelig at forbrenningsutslipp er vurdert på et mer overordnet nivå av departementet, og at det ikke er krav om at dette skal være med i de konkrete konsekvensutredningene.

Saksøkerne har subsidiært argumentert med at vedtakene er i strid med utrednings- og begrunnelsesplikten etter EMK artikkel 2, 8 og 14. Saksøkerne har også argumentert med at vedtakene lider av feil fordi hensynet til barns beste ikke er utredet og vurdert, og at vedtakene dermed er i strid med Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12. I tillegg har saksøkerne argumentert med at vedtakene er basert på feil faktum og uforsvarlige prognoser.

Saksøkerne har fremmet begjæring om midlertidig forføyning til sikring av kravene inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.

1.2 Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2020

Høyesterett avsa 22. desember 2020 dom i plenum i sak mellom Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom mot Staten ved Olje- og energidepartementet, jf. HR-2020-2472-P. Saken gjaldt gyldigheten av kongelig resolusjon fra 2016 om tildeling av 10 utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet sør og sørøst i den 23. konsesjonsrunde. Vedtakene ble ansett som gyldige. Høyesterett la til grunn at Grunnloven § 112 bare i svært begrenset grad gir borgerne individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene. Det ble vist til at det klare utgangspunktet er at det er opp til de øvrige statsmakter å avgjøre hvilke miljøtiltak som skal settes i verk. Høyesterett kom til at den kongelige resolusjonen ikke var ugyldig etter Grunnloven § 112, og at vedtaket ikke var i strid med Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2, eller Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Et flertall på 11 dommere kom til at vedtaket heller ikke var ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil. Mindretallet på fire dommere mente at klimakonsekvensene var mangelfullt utredet i konsekvensutredningen før åpningen av Barentshavet sørøst, og at dette måtte medføre ugyldighet.

Partene er uenige om tolkningen av denne dommen. Saksøkerne mener dommen må forstås som at Høyesterett har forutsatt at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes før det fattes vedtak om godkjenning av PUD. Olje- og energidepartementet har blant annet vist til at plenumssaken gjaldt utvinningstillatelser, og at Høyesterett ikke trengte å ta stilling til saksbehandlingen og konsekvensutredningsplikten for produksjonsfasen. Olje- og energidepartementet mener dommen må tolkes som at det er opp til myndighetene å ta en overordnet vurdering av dette, og at forbrenningsutslipp ikke omfattes av krav om konsekvensutredning, verken etter petroleumsregelverket eller EUs prosjektdirektiv. Retten kommer tilbake til tolkningen av denne dommen.

1.3 Departementets kursjustering etter Høyesteretts plenumsdom

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) leverte 18. mars 2022 en utredning kalt «Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster» til Olje- og energidepartementet. Det ble blant annet tatt opp når Grunnloven § 112 kan gi staten rett

og plikt til å nekte plan for utbygging og drift av hensyn til klima og miljø, og kravene til utredning av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet.

Dette førte til en debatt i offentligheten. For å belyse dette er det blant annet lagt frem en artikkel fra VG datert 29. april 2022 med overskriften «Professor: Langt flere oljevedtak kan være ulovlige». I artikkelen fremgår at professor Ole Christian Fauchald mente at staten har en plikt til å konsekvensutrede klimaeffekten av norsk olje og gass før de godkjenner utbygging av funn, også for utslippene i utlandet. Han argumenterte med at rettstilstanden hadde vært den samme siden 2014 da Grunnloven ble endret, og at dette dermed gjelder vedtak både før og etter Høyesteretts plenumsdom. Han viste til at denne plikten til konsekvensutredning, som ble omtalt av Høyesterett, ikke hadde oppstått plutselig, men at den hadde vært der siden 2014. Olje- og energiministeren kommenterte i den samme artikkelen at departementet vurderte klimaeffekten før de godkjente utbygginger. Han forklarte at departementet hadde tatt en skjematisk sjablongberegning, og definert hva det vil medføre når oljen og gassen forbrennes. Konklusjonen ble at utslippene var marginale. Professor Fauchald imøtegikk dette, og argumenterte for at skjematiske sjablongberegninger ikke kan erstatte en konsekvensutredning. Han fikk støtte fra professor Sigrid Eskeland Schütz. Hun presiserte at en konsekvensutredning alltid utferdiges av operatøren, og ikke av departementet, og at den skal legges frem for offentligheten for innspill. Hun fremhevet at departementets beslutninger om å tillate utbygging ikke er offentlig tilgjengelig, heller ikke deres beregninger av klimagassutslippene.

I april 2022 ble det stilt skriftlig spørsmål til olje- og energiministeren i Stortinget om hvorfor det ikke var gjort noen klimavurdering av utbyggingen av Breidablikk, selv om søknaden ble behandlet etter Høyesteretts plenumsdom i klimasøksmålet. Olje- og energiministeren besvarte dette i mai 2022, og redegjorde for hvordan departementet tolket dommen. Det fremkom at godkjenningen for Breidablikk ble gitt før departementet hadde tatt stilling til om Høyesterettsdommen tilsa en justering av saksbehandlingen av søknader om PUD. Han bekreftet at «Det er således ikke gjort eksplisitte vurderinger som del av saksbehandlingen i denne saken». Det ble videre opplyst at departementet som en følge av plenumsdommen ville justere saksbehandlingen. Statsråden opplyste at muligheten for klimaendringer som kan følge av forbrenningsutslipp fra olje og gass fremover vil bli eksplisitt utredet og vurdert av departementet som del av behandlingen av relevante planer for utbygging og drift. Det ble opplyst at vurderingene som var gjort ville synliggjøres fremover ved vedtakene knyttet til søknader om godkjenning av PUD.

Olje og energidepartementet kom 1. juli 2022 med en pressemelding om vurderinger av forbrenningsutslipp fra norsk petroleum. Justeringen i saksbehandlingen ble også omtalt i Meld. St. 11 (2021-2022) – Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020-2021), og behandlet av Stortinget i Innst. 446 S (2021-2022). Det ble opplyst i pressemeldingen at departementet hadde justert saksbehandlingen ved søknad om godkjenning av plan for utbygging og drift.

Justeringen ble gjort etter plenumsdommen fra Høyesterett. Det ble redegjort for Norges forpliktelser etter Paris-avtalen. Det ble videre opplyst at departementet etter domsavsigelsen hadde foretatt en vurdering av om dommen tilsa en justering i saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift, og tilfeller for hvilke endringer som burde gjøres. Saksbehandlingen hadde som følge av dette blitt justert fra og med høsten 2021. Departementet opplyste at det etter dette hadde blitt gjort konkrete beregninger og vurderinger av forbrenningsutslipp som del av behandlingen av søknader om godkjenning av PUD. Disse konkrete beregningene og vurderingene skulle ifølge departementet utfylle de mer generelle vurderingene av forbrenningsutslipp ved utformingen av norsk petroleums- og klimapolitikk som har vært gjort i lang tid.

Departementet opplyste videre i pressemeldingen at det ville synliggjøre vurderingene av forbrenningsutslipp ved fremtidige vedtak knyttet til søknad om godkjenning av plan for utbygging av drift. For utbygginger som forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet, ville departementets vurderinger av forbrenningsutslipp inngå i saksfremlegget for Stortinget. Departementet opplyste at det ville beregne brutto forbrenningsutslipp med utgangspunkt i publiserte utslippsfaktorer og forventede utvinnbare ressurser i PUD. Det ble opplyst at denne bruttoberegningen ville danne grunnlaget for departementets vurdering opp mot Grunnloven § 112. Dersom en PUD har utvinnbare ressurser over 30 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter, ville staten i tillegg beregne netto utslippseffekter. Det ble opplyst at beregningene av brutto og netto utslippseffekt sammen vil gi grunnlaget for departementets vurdering opp mot Grunnloven § 112. Departementet opplyste at nettoeffekten på globale utslipp vil hensynta forhold som at ny produksjon av olje og gass i Norge vil kunne fortrenge annen produksjon med høyere utslipp i produksjonsfasen. En annen effekt er at kull kan bli erstattet av gass i forbrukslandene. I tillegg vil forhold som effekten av EUs kvotesystem og at gassbruken ikke nødvendigvis medfører utslipp, for eksempel på grunn av karbonfangst og lagring, kunne ha betydning. Resultatene av slike beregninger avhenger av antagelser om hvordan den olje og gass som produseres fra et felt vil påvirke energibruk og energiproduksjon globalt gjennom markedseffekter. Departementet opplyste at nettoberegningene var basert på eksterne, publiserte analyser som Rystad Energy (2021) og Fæhn m.fl. (2013 og 2017) hadde gjort.

Departementet opplyste at det er behov for en samordnet, helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmål om forbrenningsutslipp, og at dette sikres best ved at departementet selv foretar vurderingene. Departementet presiserte at disse vurderingene dermed skiller seg fra konsekvensutredninger som rettighetshaverne er pålagt å gjøre i forbindelse med spesifikke utbygginger av olje- og gassfelt. Departementet tilføyde at det er norske myndigheters oppfatning at EUs prosjektdirektiv ikke stiller krav om utredning av forbrenningsutslipp i andre land som del av en konsekvensutredning ved en PUD.

Justeringen av praksis innebar dermed at departementet ville gjøre anslag for bruttoutslipp for alle PUD-søknader, og at det ville gjøre anslag på mulige nettoutslipp for PUD-søknader med ressurser over 30 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Departementet ville imidlertid ikke konsekvensutrede klimavirkningene av forbrenningsutslipp, verken med hensyn til bruttoutslipp eller nettoutslipp. For å kunne gjøre anslag på netto forbrenningsutslipp, bestilte departementet, etter en anbudsrunde, i midten av november 2022 en rapport fra selskapet Rystad Energy AS. Rapporten skulle gjelde netto forbrenningsutslipp fra petroleum utvunnet fra norsk sokkel. Rystad Energy AS hadde i 2021 levert en rapport om tilsvarende tema på oppdrag for bransjeforeningen Norsk Olje og Gass. Rystad Energy AS konkluderte i rapporten av 15. februar 2023 med at økt norsk produksjon vil gi en netto global utslippsreduksjon på henholdsvis 26 kg CO_{2e} per fat oljeekvivalenter i økt oljeproduksjon, og 123 kg CO_{2e} per fat oljeekvivalenter i økt gassproduksjon. Rapporten fra Rystad Energy AS ble ikke sendt på ordinær høring. Departementet sendte ut rapporten til «faglige innspill» med en frist på åtte virkedager. Departementet avsto begjæringer om forlenget svarfrist. Statistisk sentralbyrå og flere miljøvernorganisasjoner kom med faglige innspill innen fristen, og kritiserte rapporten.

Vista Analyse utarbeidet etter dette en rapport på oppdrag fra WWF, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, og Greenpeace. Selskapet hadde vært med i anbudsrunder med departementet, men fikk ikke oppdraget. Vista Analyse konkluderte i rapporten av 16. mars 2023 med at den globale nettoeffekten av økt norsk olje- og gassproduksjon vil være økte klimagassutslipp.

1.4 Stortingets behandling av departementets justerte saksbehandling

Stortinget har blitt forelagt departementets justerte saksbehandling, og dette har vært tema i forbindelse med ulike komitebehandlinger. Det har imidlertid ikke vært fremmet lovsaker knyttet til tvistetemaene i saken.

Justeringen ble først omtalt i stortingsmeldingen Meld. St. 11 (2021-2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020-2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser. En ytterligere redegjørelse ble gitt til energi- og miljøkomiteen på Stortinget i tilknytning til komitebehandlingen av meldingen. Meldingen ble behandlet i Innst. 446 S (2021-2022), og Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag.

Departementets justerte saksbehandling har også vært behandlet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Dette skjedde i forbindelse med behandling av årsmeldingen til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), jf. Innst. 425 S (2021-2022). Det fremgår at NIM blant annet hadde anbefalt regjeringen å utrede en lovfesting av 1,5 gradersmålet i klimaloven. Vedlagt innstillingen var også en juridisk betenkning fra professor Eivind Smith av 16. mai 2022, som gjaldt tolkningen av Grunnloven § 112,

herunder blant annet hvilke krav Grunnloven § 112 antas å stille til utredning av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet. Retten kommet tilbake til dette.

Anbefalingene fra NIM dannet blant annet også grunnlag for et representantforslag om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel, jf. DOK 8: 236 S (2021-2022). NIM ga skriftlig innspill til Stortinget i forbindelse med forslaget, og anbefalte blant annet at «globale klimavirkninger av forbrenningsutslipp fra eksportert norsk olje og gass må konsekvensutredes ved hvert enkelt prosjekt opp mot det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5 gradersmålet». Et mindretall i energi- og miljøkomiteen foreslo blant annet at regjeringen skulle «fastsette tydelige, transparente kriterier for klimavurderinger av forbrenningsutslipp i forbindelse med PUD-søknader, i tråd med Norges institusjon for menneskerettigheters anbefaling». Flertallet i energi- og miljøkomiteen stemte imidlertid ned forslagene, og ga sin tilslutning til departementets saksbehandling, jf. Innst. 433 S (2021-2022).

Ettersom investeringskostnaden for Yggdrasil- utbyggingen er over 15 milliarder NOK, ble denne saken forelagt Stortinget for godkjenning før departementet fattet vedtak om PUD, jf. Prop. 97 S (2022-2023). I forbindelse med behandlingen av saken i energi- og miljøkomiteen, fremmet et mindretall forslag om å oppdatere PUD-veilederen med en presisering om at det «skal utredes forbrenningsutslipp ved hvert enkelt prosjekt opp mot det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5 gradersmålet, i tråd med høyesterettsdommen i 2020 og Norges institusjon for menneskerettigheters anbefalinger», jf. Innst. 459 S (2022-2023). Forslaget ble nedstemt av flertallet i komiteen.

1.5 Den konkrete saksbehandlingen

1.5.1 Innledning

Alle de aktuelle vedtakene i denne saken er fattet etter Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2020, jf. HR-2020-2472-P. Vedtaket om plan for utbygging og drift for feltet Breidablikk er fattet før departementets «kursjustering» som følge av dommen. Det er derfor ikke foretatt noen konsekvensutredning eller annen utredning av forbrenningsutslipp for feltet Breidablikk, og dette er heller ikke omtalt i vedtaket. Vedtakene om plan for utbygging og drift for Tyrving og Yggdrasil er fattet etter departementets «kursjustering». Forbrenningsutslipp er omtalt og vurdert i selve vedtaket om PUD for Tyrving, men ikke konsekvensutredet utover dette. Når det gjelder Yggdrasil, er forbrenningsutslipp omtalt i saksfremlegg for Stortinget, samt omtalt og vurdert i vedtaket om PUD, men det er ikke konsekvensutredet utover dette. Retten vil i det følgende redegjøre nærmere for den konkrete saksbehandlingen av Breidablikk, Yggdrasil og Tyrving.

1.5.2 Breidablikk

Breidablikk er et rent oljefelt i Nordsjøen. Feltet het tidligere Grand, men heter nå Breidablikk. Utvinnbare reserver er estimert til i overkant av 30 millioner standard

kubikkmeter olje (ca. 190/200 millioner fat oljeekvivalenter). Bruttoutslipp fra feltet er på rundt 87 millioner tonn CO₂. De totale investeringene er på rundt 19 milliarder kroner. Forventet produksjonsperiode er på 20 år frem til rundt 2044.

Den siste konsekvensutredningen for Breidablikk er fra 2013. Forbrenningsutslipp har ikke vært en del av konsekvensutredningene. Olje- og energidepartementet fattet den 29. juni 2021 vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for Breidablikk. Breidablikk hadde i utgangspunktet forventet oppstart første kvartal 2024, men ble satt i produksjon i midten av oktober 2023. Oljedirektoratet gav samtykke til oppstart 26. september 2023. Olje- og energidepartementet gav produksjonstillatelse den 13. oktober 2023. Det fremgår av produksjonstillatelsen at den gjaldt fra og med 15. oktober 2023 til og med 31. desember 2023. Produksjonsstart innebærer at feltet har begynt å produsere petroleum for salg til markedet. Det søkes om nye produksjonstillatelser hvert år, jf. petroleumsløven § 4-4 tredje avsnitt. Olje- og energidepartementet fattet 18. desember 2023 vedtak om produksjonstillatelse for Breidablikk som gjelder fra 1. januar 2024 og frem til og med 31. desember 2024.

1.5.3 Tyrving

Tyrving (tidligere Trell og Trine) er et rent oljefelt i Nordsjøen. Utvinnbare reserver er beregnet til rundt 4,1 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Forventet produksjonsstart er første kvartal 2025. Forventet produksjonstid er på 15 år frem til 2040. Bruttoutslipp er beregnet til 11,3 millioner tonn CO₂.

Det er tre rettighetshavere på feltet. Plan for konsekvensutredning ble lagt frem for offentlig høring av operatøren Aker BP ASA på vegne av rettighetshaverne i januar 2020. Olje- og energidepartementet fastsatte program for konsekvensutredning 28. oktober 2021. Konsekvensutredningen var ferdig 11. mars 2022, og ble sendt ut på høring samme dag. Operatøren sendte på vegne av rettighetshaverne i juni 2022 en oppsummering og evaluering av kommentarene som var mottatt i høringsrunden. Forbrenningsutslipp har ikke vært en del av denne konsekvensutredningen.

Rettighetshaverne søkte om godkjenning av plan for utbygging og drift den 10. august 2022. Olje og energidepartementet fattet 5. juni 2023 vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift av Tyrving-feltet.

1.5.4 Yggdrasil

Yggdrasil omfatter feltene Hugin, Munin og Fulla, og er lokalisert i Nordsjøen. Disse tre feltene består av olje, gass og NGL (natural gas liquid). Utvinnbare reserver er beregnet til rundt 140 standard kubikkmeter oljeekvivalenter (650 millioner fat oljeekvivalenter). Totale bruttoutslipp er beregnet til 365 millioner tonn CO₂. Totale forventede investeringer til utbygging av Yggdrasil er rundt 115,1 milliarder kroner. Forventet produksjonsstart er i 2027. Forventet produksjonstid er på 25 år frem til 2052.

Etter praksis forelegges PUD-godkjennelser med investeringskostnad over 15 milliarder NOK for Stortinget før departementet fatter vedtak. Siden investeringskostnadene knyttet til Yggdrasil overstiger dette, ble saken forelagt Stortinget 31. mars 2023 som en proposisjon, jf. Prop. 97 S (2022-2023).

Dette ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen, som kom med sin innstilling 25. mai 2023, jf. Innst. 459 S (2022-2023). Flertallet i komiteen innstilte på at Stortinget skulle samtykke til at departementet kunne fatte vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift. Stortinget fattet 6. juni 2023 vedtak i samsvar med flertallets innstilling.

Olje- og energidepartementet fattet deretter 27. juni 2023 tre vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift for henholdsvis Hugin, Fulla og Munin.

1.6 Kort om parallell prosess i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2020 har blitt klaget inn for EMD. Saken ble den 22. desember 2021 tatt til behandling som en «impact case». Dette innebærer at den kan få stor betydning. Saksøkerne har overfor EMD blant annet argumentert med at EMK artikkel 2 og 8 krever at konsekvensutredning skal foretas så tidlig som mulig, i forbindelse med åpning av felt. I den forbindelse har EMD sendt flere spørsmål til partene, og blant annet tatt opp om det er realistisk at klimavirkningen av forbrenningsutslipp utredes på PUD-stadiet. Regjeringsadvokaten besvarte dette på vegne av Norge den 26. april 2022. Regjeringsadvokaten viste til flertallets votum i plenumsdommen, som konkluderte med at det vil være mer hensiktsmessig at forbrenningsutslipp (i utlandet) blir behandlet på en senere stadium ved godkjenning av planer for produksjon av olje og gass. Regjeringsadvokaten oppsummerte dette på følgende måte i avsnitt 116:

Accordingly, potential emissions from combustion of petroleum extracted and exported will be addressed when considering an application for the approval of PDO of a new field, thus before any actual environmental impacts of the extraction and/or exportation occurs. The authorities' right and duty under Article 112 § 2 to reject an application based on climate change considerations or attach very strict conditions to an approval, will be taken into account at this stage, cf. the Supreme Court judgment §§ 281-223.

Regjeringsadvokaten opplyste videre i avsnitt 118 at saksøkernes argumenter ville bli “realistically taken into account” på PUD-stadiet.

Den 10. oktober 2022 innstilte EMD behandlingen av klagen i påvente av behandlingen av tre storkammersaker om klima. Det er ventet at det vil komme en avgjørelse fra EMD i løpet av 2024.

1.7 Rettsprosessen

Oslo tingrett mottok 29. juni 2023 stevning og begjæring om midlertidig forføyning fra Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom overfor staten ved Olje- og energidepartementet. På grunn av rettsferien ble tilsvarefristen først satt til 29. juni 2023. Retten tok samtidig kontakt med Regjeringsadvokaten med tanke på berammelse av hovedforhandling. I midten av august 2023 bad Regjeringsadvokaten om utsatt tilsvarefrist til 19. september 2023. Saksøkerne motsatte seg dette. Retten tok imidlertid anmodningen til følge, og utsatte tilsvarefristen til 19. september 2023. Etter noe prosessutveksling ble hovedforhandling berammet til uke 48/49. Planmøte ble gjennomført 25. september 2023. Det ble avklart at hovedsaken og forføyningssaken kunne behandles samlet under hovedforhandlingen som skulle starte 28. november 2023.

Saksøkerne leverte 1. oktober 2023 prosesskriv der det ble opplyst at Oljedirektoratet den 29. september 2023 hadde kommet med pressemelding om samtykke til oppstart av Breidablikk-feltet. Det hadde tidligere vært opplyst at den planlagte oppstarten for Breidablikk var første kvartal 2024. Saksøkerne begjærte derfor at retten skulle beramme rettsmøte straks i forføyningssaken om Breidablikk. Retten bad om at staten konkret redegjorde for hva produksjonsstart innebar. Staten opplyste at feltet ville begynne å produsere for salg til markedet, og at gjennomsnittlig produksjon fra Breidablikk forventes å være ca. 4 600 standard kubikkmeter per dag i perioden fra 15. oktober og frem til årsskiftet, og at dette tilsvarer 1-2 prosent av norsk oljeproduksjon i denne perioden. Staten bemerket at 15. oktober 2023 ikke kunne anses som et avgjørende skjæringstidspunkt som nødvendiggjorde umiddelbar forføyning. Staten bemerket videre at dersom retten kom til at vilkårene for midlertidig forføyning var oppfylt, ville retten ha kompetanse til dette både før og etter 15. oktober. Retten sendte deretter brev til partene der beslutningen om å behandle hovedsaken og forføyningssaken samlet, ble opprettholdt. Retten la i denne vurderingen særlig vekt på sakens karakter og kompleksitet, at det var kort tid frem til hovedforhandling, og hensynet til forsvarlig saksbehandling.

Den 13. oktober 2023 fremsatte saksøkerne begjæring om rettsoppnevning av sakkyndige, jf. tvisteloven § 25-2. Saksøkerne foreslo at professorene Helge Drange og Dag Olav Hessen skulle oppnevnes for å vurdere den potensielle skadevirkningen fra lineære og ikke-lineære klimaendringer ved utslipp fra de tre oljefeltene. Det ble også foreslått at professor Wim Thiery skulle oppnevnes i spørsmålet om den potensielle skadevirkningen fra feltene for nålevende barn over deres levetid. Staten motsatte seg begjæringen om rettsoppnevning av sakkyndige. Retten innkalte til et planmøte 18. oktober 2023 om denne begjæringen. Retten opplyste at prosessen med oppnevning av sakkyndige ville kunne føre til at hovedforhandlingen måtte utsettes. Etter dette trakk saksøkerne begjæringen om rettsoppnevning av sakkyndige. Saksøkerne påberopte dem i stedet senere som sakkyndige vitner. Den sakkyndige erklæringen fra professor Helge Drange ble fremlagt noen dager etter fristen for avsluttet saksforberedelse, og staten fremmet derfor begjæring om

bevisavskjæring. Begjæringen ble ikke tatt til følge ved tingrettens kjennelse av 21. november 2023.

Hovedforhandling ble gjennomført i Oslo tingrett 28. november – 6. desember 2023. Hele hovedforhandlingen ble strømmet, jf. domstolloven § 124a. Leder i Natur og Ungdom og leder i Greenpeace Norge avga partsforklaringer. Etter forespørsel fra saksøkerne avga også en avdelingsdirektør i Olje- og energidepartementet partsforklaring. Det ble til sammen ført ni sakkyndige vitner. Det vises for øvrig til rettsboken.

2 Partenes argumentasjon og påstander

2.1 Saksøkernes argumentasjon

Retten vil i det følgende gi en oversikt over argumentasjonen fra saksøkerne, Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom.

Denne saken gjelder i sin kjerne rettsregler som Høyesterett i plenum har avklart, men som Olje- og energidepartementet ikke retter seg etter. Disse rettsreglene påbyr konsekvensutredning. Dette er viktig for å sikre demokratisk deltakelse i beslutninger som kan påvirke miljøet, og for å sikre et opplyst og riktig avgjørelsesgrunnlag. Unnlatelsen av å konsekvensutrede klimavirkningen av forbrenningsutslipp for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil betyr at vedtakene er fattet uten kunnskap om hvilke skadevirkninger feltene reelt kan gi. Unnlatelsen betyr også at borgerne ikke har hatt mulighet til å påvirke hva som utredes gjennom høringer. Flere av vedtakene bygger i forlengelsen på faktiske feil og uforsvarlige prognoser.

Vedtakene er for det første ugyldige fordi mangelen på konsekvensutredning av forbrenningsutslippene er i strid med petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a tolket i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. Forskriften § 22a krever konsekvensutredning av "utslipp til [...] luft". Uttrykket omfatter utslipp av klimagasser ved forbrenning, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 218, jf. også avsnitt 216, 241, og 246. En enstemmig Høyesterett i plenum har avklart at forbrenningsutslipp normalt skal konsekvensutredes før vedtak om PUD. Slike tolkningsuttalelser i plenum har avgjørende rettskildemessig vekt. Følgelig bygger Breidablikk (ingen vurdering av forbrenningsutslipp overhodet), Tyrving og Yggdrasil (ingen konsekvensutredning av forbrenningsutslipp) på alvorlige saksbehandlingsfeil. Feilen er alvorlig fordi konsekvensutredningsregimet med høringer skal sikre borgernes rett til kunnskap om virkningene av et planlagt miljøinngrep, samt at beslutninger fattes på et forsvarlig og opplyst grunnlag, jf. Grunnloven § 112 (2), jf. HR-2020-2472-P avsnitt 183. Feilen leder til ugyldighet. Det er en "ikke helt fjerntliggende mulighet" for at feilen kan ha virket inn på resultatet, jf. forvaltningsloven § 41, jf. Rt-2009-661 avsnitt 71. På grunn av de miljø- og demokratihensyn som konsekvensutredningsregimet skal sikre, vil veien til ugyldighet "kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning", jf. Rt-2009-661 avsnitt 72. Til forskjell fra flertallets vurdering på åpnings- og letestadiet i HR-2020-2472-P, kan utredningsmangelen på dette siste stadiet av saksbehandlingen ikke lenger repareres. Uansett må saksbehandlingsreglene på området "håndheves særlig strengt", jf. Innst. O. nr. 2 (1966-1967) s. 16, jf. mindretallet i HR-2020-2472-P avsnitt 279. Staten må ha bevisbyrden for at feilen er uten betydning.

Vedtakene er for det andre ugyldige som følge av mangelfull konsekvensutredning etter EUs prosjektdirektiv artikkel 4.1, jf. artikkel 3.1. Direktivet krever at

konsekvensutredningen skal identifisere, beskrive og vurdere "the direct and indirect significant effects of a project on [...] (a) population and human health; (b) biodiversity [...]; (c) land, soil, water, air and climate; (d) material assets, cultural heritage and the landscape; (e) the interaction between the factors referred to in points (a) to (d)." I 2014 ble det presisert at dette omfatter "any indirect, secondary, cumulative, transboundary, short-term, medium-term and long-term [...] effects of the project", jf. Vedlegg IV til punkt 5. EU-domstolen har avklart at direktivets anvendelsesområde skal tolkes bredt, og at det vil være for snevert og formålsstridig kun å vurdere direkte effekter av et prosjekt, og ikke mulige miljøvirkninger fra sluttbruken. Flertallet i HR-2020-2472-P antydte, og mindretallet konkluderte med, at klimavirkningen av forbrenningsutslipp "utvilsomt" omfattes av konsekvensutredningsplikten etter det tilsvarende plandirektivet. Brudd på konsekvensutredningsplikten etter prosjektdirektivet medfører ugyldighet.

Vedtakene er for det tredje ugyldige fordi mangelen på konsekvensutredning av potensielle skadevirkninger for liv og helse fra forbrenningsutslippene krenker EMK artikkel 2 og 8, isolert og lest i sammenheng med EMK artikkel 14. Utslippene vil øke gjennomsnittstemperaturen og forverre klima-attribuert ekstremvær som allerede ved nåværende oppvarming tar liv i Norge. Bestemmelsene kommer dermed til anvendelse. Etter EMDs praksis må saksbehandlingen om miljøvirkninger bygge på "appropriate investigations and studies". Slike utredninger skal gjøre det mulig å forutsi og vurdere mulige virkninger for miljø og menneskers rettigheter. Bestemmelsene krever at borgerne har tilgang til relevant informasjon for å vurdere "the danger to which they are exposed", "contribute to the decision-making", samt utfordre "any decision, act or omission". Der informasjonen som tilbys er "inaccurate or even insufficient", tømmes retten for innhold. Ingen av disse kravene er tilfredsstillt her. Brudd på EMK medfører uten videre ugyldighet.

Vedtakene er for det fjerde ugyldige fordi de langsiktige konsekvensene av utbyggingene for nålevende barn i Norge verken er utredet eller vurdert, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Utbyggingene vil forverre klimaendringer med virkning for nålevende barn forbi 2120. Utslippene vil også båndlegge mye av det gjenværende karbonbudsjettet, og dermed forverre nålevende barns fremtidige kuttbyrde. FNs barnekomité har uttalt at miljørelaterte prosjekter og vedtak "require vigorous children's rights impact assessments, in accordance with article 3 (1) of the Convention", herunder av indirekte virkninger fra forbrenning på barns rettigheter også på lang sikt. Høyesterett krever i andre saker at hensynet til barns beste er forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn og at det fremgår av vedtaket at hensynet til barns beste er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn, jf. Rt-2012-1985 avsnitt 149 og HR-2015-2524-P avsnitt 169. Ingen av vedtakene vurderer barns beste. Også denne feilen leder til ugyldighet.

Vedtakene for Yggdrasil og Tyrving er videre ugyldige fordi de bygger på vesentlige faktiske feil. I saksfremlegget for Yggdrasil heter det at beregninger om maksimalutslipp

fra feltet – 365 millioner tonn CO₂e – "gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge". I vedtaket for Tyrving heter det at beregninger av maksimalutslipp fra Tyrving – 11,25 millioner tonn CO₂e – "ikke er i strid med Grunnloven § 112". Vurderingene er utslag av et uriktig faktisk premiss om at forbrenningsutslippene ikke vil ha betydning for omfanget av klimaendringer i Norge eller har målbar betydning for klimaendringer i Norge. Dette er i strid med etablert klimavitenskap. Faktumfeilen er vesentlig og leder til ugyldighet, jf. fvl. § 41.

Vedtakene for Yggdrasil og Tyrving er også ugyldige fordi de bygger på uforsvarlige prognoser. Saksøkerne bestrider at antakelser om markedseffekter i andre land, såkalte "nettoeffekter" er å anse som indirekte miljøvirkninger etter petroleumsforskriften § 22a og prosjektdirektivet artikkel 3.1. Til det er antakelsene for avledet, spekulative, og usikre, jf. naturmangfoldloven § 9. For det tilfelle at slike antakelser likevel er relevante, anføres det at den prognosen departementet har bygget på om markedseffekter for Yggdrasil er uforsvarlig. Tilsvarende er prognosen i beregningen som omhandler Tyrving uforsvarlig. Feilen leder til ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41.

Saksøkerne har rettslig interesse i forføyningssaken overfor staten, jf. tvisteloven § 1-3. Vilkårene for forføyning er oppfylt. Hovedkravet om ugyldighet er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første avsnitt. Det foreligger sikringsgrunn, jf. tvisteloven § 34-1 første avsnitt bokstav a og b. Saksøktens adferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi gjennomføringen ellers vil bli "vesentlig vanskeliggjort", jf. bokstav a, sml. HR-2007-716-U avsnitt 37. Det vises til at staten v/Oljedirektoratet og Miljødirektoratet ikke har etterkommet begjæringer om å stille saksbehandlingen av ytterligere vedtak basert på de omtvistede PUD-vedtakene i bero eller gi utsatt iverksettelse av klager i påvente av rettssaken. Forføyning er uansett nødvendig for å avverge "vesentlig skade eller ulempe" fra utvinning av henholdsvis 11, 87 og 365 MtCO₂e fra feltene, jf. bokstav b. Sikringsgrunn her betyr ikke at det foreligger sikringsgrunn for ethvert annet innenlands klimagassutslipp, slik staten har hevdet. For det første har utslippene opphav i urettmessige forvaltningsvedtak. For det andre avgrenser tvisteloven § 34-1 første avsnitt bokstav b nedad mot skader eller ulemper som ikke er vesentlige. Aktuelle vedtak vil samlet gi utslipp mange ganger årlige territoriale utslipp fra Norge, og tilsvarer store overskridelser av gjenværende karbonbudsjett for Norge (per capita) for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. De skadevirkninger vedtakene vil forverre er langt over terskelen for vesentlighet. Ettersom utslippene ikke senere kan fjernes fra atmosfæren eller havet, og oljen ikke kan tilbakeføres til det geologiske karbonkretsløpet under bakken, er skaden irreversibel, sml. Rt-2000-1293.

Forføyning for disse tre enkeltstående PUD-vedtakene inntil rettskraftig avgjørelse i gyldighetssaken står ikke i et åpenbart misforhold til den interesse saksøkerne har i at forføyning blir besluttet, jf. tvisteloven § 34-1 annet avsnitt. Et enstemmig offentlig utvalg har nylig anbefalt stans i alle PUD-godkjennelser fordi de låser inn territoriale utslipp

frem mot 2050 som hindrer det lovfestede målet i klimaloven § 4 annet avsnitt om at klimagassutslippene i Norge skal reduseres med "90 til 95 prosent". Forføyning vil sikre de demokratihensyn som Høyesteretts tolkning av Grunnloven § 112 annet ledd hviler på, de rettsstatshensyn og forutberegnelighetshensyn som etterlevelse av prejudikater fra Høyesterett skal ivareta, jf. Grl. § 88, og de miljøhensyn som konsekvensutredningsplikten er utslag av.

2.2 Saksøkernes påstand

Saksøkerne, Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom, har nedlagt følgende påstand:

Hovedsaken:

1. Olje- og energidepartementets vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av PUD for Breidablikk er ugyldig.
2. Olje- og energidepartementets vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving er ugyldig.
3. Olje- og energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for henholdsvis Munin, Fulla og Hugin (Yggdrasil) er ugyldige.
4. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

Forføyningssaken:

1. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av PUD for Breidablikk inntil gyldigheten av vedtaket er rettskraftig avgjort.
2. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Breidablikk inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
3. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving inntil gyldigheten av vedtaket er rettskraftig avgjort.
4. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Tyrving inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
5. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for Yggdrasil inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.
6. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Yggdrasil inntil gyldigheten av PUD-vedtakene er rettskraftig avgjort.
7. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

2.3 Saksøktes argumentasjon

Retten vil i det følgende gi en oversikt over argumentasjonen fra Olje- og energidepartementet.

Staten mener at vedtakene er gyldige. Konsekvensutredningene er i tråd med gjeldende regelverk, og det er ikke grunnlag for å oppstille ytterligere konsekvensutredningskrav eller begrunnelsesplikter. Videre bygger vedtakene verken på uriktig faktum eller uforsvarlige prognoser. Eventuelle feil kan i alle tilfelle ikke ha innvirket på vedtakene og kan dermed uansett ikke lede til ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41. Samme resultat følger av en interesseavveining.

Vedtakene er ikke ugyldige som følge av mangelfull konsekvensutredning. Etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd skal en PUD «inneholde en beskrivelse av [...] nærings- og miljømessige forhold». I dette ligger et krav om konsekvensutredning som må «ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i Grl § 110 b», jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 41–42. Utfyllende regler om hva som skal inngå i en slik konsekvensutredning, er fastsatt i petroleumsforskriften § 22 a. Bestemmelsen gjennomfører kravene i EUs prosjektdirektiv, noe som innebærer at det er kravene i direktivet som bestemmer innholdet i en konsekvensutredning som foretas etter petroleumsforskriften § 22 a.

Det følger av direktivet artikkel 3 nr 1 at en konsekvensutredning – der dette er påkrevd – skal «identify, describe and assess in an appropriate manner, in the light of each individual case, the direct and indirect significant effects of a project». Det som nærmere skal utredes, er den direkte og indirekte effekten på blant annet «land, soil, water, air and climate», se art. 3 nr. 1 bokstav a, c og d. Det samme følger langt på vei også av forskriften § 22 a første ledd. Omfanget av utredningsplikten er avgrenset til konsekvensene av et «prosjekt». Begrepet prosjekt er definert i artikkel 1 nr 2 bokstav a, som 1) «the execution of construction works or of other installations or schemes», og 2) «other interventions in the natural surroundings and landscape including those involving the extraction of mineral resources». Ordlyden taler klart for at direktivet med «prosjekt» sikter til selve den faktiske virksomheten som myndighetenes tillatelse gjelder jf. også direktivets definisjon av «development consent», se artikkel 1 nr 2 bokstav c. Det som etter petroleumsloven er «prosjektet», er «utbygging og drift» for petroleumsutvinning. At konsekvensene av slik utbygging skal utredes, følger av vedlegg I pkt. 14 til direktivet, som definerer «[e]xtraction of petroleum and natural gas for commercial purposes» (av en viss størrelse) som et eget prosjekt som skal utredes, jf. også art. 4 og 5.

Av dette følger at det er miljøkonsekvensene av selve utbyggingen og driften som skal utredes. Dette fremgår av forskriften § 22 a, som sier at en konsekvensutredning på PUD-stadiet «skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og

miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak». Videre heter det at utredningen skal beskrive «det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen». Det siktes her til de utbyggings- og produksjonsutslipp som utbyggingen og driften fører til i Norge. Dette underbygges av PUD-veilederen punkt 4.8, som operasjonaliserer konsekvensutredningsplikten, og samtidig reflekterer hvordan regelverket har vært tolket i alle år. Det vises særlig til side 25, hvor det fremgår at det som skal utredes, er «[v]irkningene utbyggingen kan ha for miljømessige forhold, både gjennom anleggsperiode (utbygginger, installasjon og boring), drift og avslutning av virksomheten».

Utslipp fra den andelen av norskekspportert petroleum som senere ender opp med å forbrennes, står i en faktisk årsakssammenheng med utbygging og drift i Norge. Rettslig sett er imidlertid ikke slike utslipp «indirect effects of a project» etter prosjektdirektivet. Dette er ikke virkninger av selve utbyggingsprosjektet i Norge, herunder produksjon og drift i Norge, men senere virkninger som følge av sluttbrukeres eventuelle forbrenning av de produktene de kjøper. At direktivet ikke omfatter denne typen avledete virkninger, følger etter statens syn av en naturlig og kontekstuell tolkning av direktivet, jf. også petroleumsforskriften og PUD-veilederen kapittel 4. Det finnes etter det staten er kjent med, ingen avgjørelser fra EU-domstolen som støtter opp om saksøkernes syn på direktivets nærmest ubegrensede rekkevidde. Staten er heller ikke kjent med at noen land praktiserer direktivet på den måten saksøkerne mener at det skal forstås. At direktivet skal tolkes vidt, betyr ikke at ordene «indirect effects of a project» kan gis et annet meningsinnhold enn det som klart følger av direktivets ordlyd.

Et krav om å utrede forbrenningsutslipp kan heller ikke utledes av hverken petroleumsløven § 4-2, petroleumsforskriften § 22a, ordlyden i Grunnloven § 112 annet ledd eller forvaltningspraksis. Saksøkernes anførsel bygger dermed utelukkende på enkelte formuleringer i HR-2020-2472-P. Staten mener at dommen – lest i sin helhet – ikke gir grunnlag for de slutninger saksøkerne bygger sitt syn på. For Høyesterett var det ikke nødvendig å ta stilling til hvilke eventuelle utredningskrav som gjelder på PUD-stadiet etter petroleumsløven § 4-2. Blant det Høyesterett konkret måtte ta stilling til prejudisielt, var miljøorganisasjonenes anførsel om at det gjelder et krav til å utrede forbrenningsutslipp forut for beslutning om åpning av et område for petroleumsvirksomhet etter petroleumsløven § 3-1. Flertallet kom til at det ikke gjelder noe slikt krav på åpningsstadiet, og uttalte i tillegg at PUD-stadiet uansett måtte være et mer egnet og formålstjenlig tidspunkt å vurdere klimavirkninger generelt på. Slik saken var lagt opp fra miljøorganisasjonene, hadde Høyesterett ikke noe grunnlag for å generelt avklare hvilke saksbehandlingskrav som gjelder på PUD-stadiet, ettersom dette i svært begrenset grad var tema. Det er feil når saksøkerne fremstiller det som om staten skal ha fått medhold i en anførsel om at det gjelder et slikt krav på PUD-stadiet. Staten anførte tvert imot at et slikt krav ikke kan utledes av regelverket, og at dersom et minimumskrav til å vurdere forbrenningsutslipp kan utledes av petroleumregelverket lest i lys Grunnloven § 112 andre

ledd, må det være opp til Stortinget å avgjøre i hvilken sammenheng det i så fall skal utredes. Statens syn var at dette i så fall burde skje samlet og på overordnet nivå, noe Høyesterett også uttaler at det er et «openbert behov for».

Overfor Høyesterett anførte miljøorganisasjonene ikke at «konsekvensutgreiinga skal inneholde omfattende forskning», men mente at en utredning «skulle ha peika på og vurdert forbrenningseffekten i utlandet». Høyesteretts vurdering av anførselen var at «ut over kjende verknader av forbrenning av petroleum», var det «vanskeleg» å se hva en slik vurdering konkret skulle inneholde. I saken her har saksøkerne en mer omfattende anførsel enn de hadde for Høyesterett, med krav om et vidtrekkende utredningsprogram i forbindelse med hver enkelt PUD som ikke kan forankres i HR-2020-2472-P, selv for det tilfelle at Høyesterett har ment å innfortolke et minimumskrav til å vurdere forbrenningsutslipp. Stortinget har avvist en rekke forslag om omfattende konsekvensutredningsregler som saksøkerne nå anfører at følger av gjeldende rett, se, Innst. 425 S (2021-2022), Innst. 433 S (2021-2022), Innst. 446 (2021-2022) og Innst. 459 S (2022-2023). Ettersom det ikke kan utledes noe krav om å konsekvensutrede forbrenningsutslipp i utlandet i forbindelse med søknad om eller godkjenning av PUD, er statens syn at det ikke foreligger noen mangler ved noen av konsekvensutredningene i saken, og det hefter dermed ingen saksbehandlingsfeil ved PUD-vedtakene.

I den grad det skulle gjelde et minstekrav til en vurdering av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet, er statens syn at det i så fall vil være opp til myndighetene å avgjøre hvordan slik informasjon konkret mest hensiktsmessig innhentes og tilgjengeliggjøres. Departementets justerte saksbehandling for PUD-søknader mottatt i etterkant av HR-2020-2472-P vil etter statens syn være vel innenfor eventuelle minstekrav etter Grl. § 112 andre ledd. Det vises også til Stortingets tilslutning til den justerte saksbehandlingen i Innst. 433 S (2021-2022) og Innst. 446 (2021-2022). At man på tidspunktet for PUD-behandlingen for Breidablikk ikke var ferdig med å vurdere eventuelle justeringer i saksbehandlingen for PUD-søknader, har etter statens syn uansett ingen betydning for gyldigheten av Breidablikk-vedtaket.

Eventuelle mangler ved konsekvensutredningene fører uansett ikke til ugyldighet. At produksjon og forbrenning av petroleum vil medføre CO₂-utslipp, har vært allment kjent i lang tid og har vært en tydelig del av debatten om norsk petroleums- og klimapolitikk i mange år. Norsk politikk har over lang tid vært forankret i de prinsipper verdens stater har blitt enige om for håndtering av klimagassutslipp, altså at hvert land er ansvarlig for utslipp innenfor eget territorium. Det er uomtvistet at det er de samlede utslippene av klimagasser i verden, inkludert utslipp fra norsk territorium, som påvirker den globale oppvarmingen. Stortinget har ved en rekke anledninger tatt stilling til og forkastet forslag om hel eller delvis utfasing av norsk petroleumsvirksomhet på grunn av globale CO₂-utslipp, herunder ikke å godkjenne nye utbyggingsplaner som har blitt fremlagt. Senere forslag om å innføre særskilte krav om å utrede globale utslipp fra forbrenning, har også blitt stemt ned av brede politiske flertall. Statens politikk har over flere tiår vært at tiltak for å redusere globale

utslipp og skadevirkninger av disse skal gjennomføres på andre måter enn ved å redusere eller stanse petroleumsutvinning, se også HR-2020-2472-P avsn. 243. Statens syn er at for å nå verdens klimamål, må verden klare å erstatte fossil energi med fornybar energi gjennom tiltak for å redusere etterspørselen.

I den grad det skulle være en saksbehandlingsfeil at det i konsekvensutredningene som ligger til grunn for hver enkelt PUD, ikke er utredet hvordan eventuelle forbrenningsutslipp i utlandet kan påvirke miljøet i Norge, er det etter statens syn klart at dette er en feil som ikke kan ha virket bestemmende på vedtakenes innhold. Vedtakene er derfor uansett gyldige, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Dersom retten skulle komme til at eventuelle saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, beror ugyldighetsspørsmålet på en interesseavveining basert på fordelene og ulempene ved å kjenne vedtakene ugyldig. Statens syn er at de potensielle økonomiske konsekvenser av eventuell ugyldighet tilsier at vedtaket uansett opprettholdes som gyldig.

Vedtakene bygger heller ikke på uriktig faktum. Vedtakene bygger ikke på en antakelse om at maksimale bruttoutslipp ikke vil ha betydning for klima eller gjøre skade på miljøet i Norge, verken for Tyrving eller for Yggdrasil-feltene. Det som derimot fremgår av vedtakene, er departementets rettslige vurderinger av at utbyggingene ikke vil være materielt i strid med Grunnloven § 112. I den grad saksøkerne skulle være uenige i denne rettslige vurderingen, kunne saksøkerne anført at vedtaket er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil. Det har saksøkerne ikke gjort, men har snarere konstruert et faktum som ikke kan utledes av vedtakene, og anfører i stedet ugyldighet basert på dette angivelig uriktige faktumet. Eventuelle feil i faktum på dette punkt kan uansett ikke ha virket inn på vedtakenes innhold.

Vedtakene bygger ikke på uforsvarlige «prognoser». Vedtakene bygger ikke på en «prognose» om bestemte tallfestede nettoeffekter. Av vedtakene som er angrepet i vår sak, er det bare for Yggdrasil-feltene at det ble gjort beregninger av nettoeffekter i tillegg til maksimale bruttoutslipp i forbindelse med behandling av PUD-søknaden. I saksfremlegget til Stortinget ble det redegjort for faglig uenighet om forutsetningene for beregningene, og hvordan inngitte innspill fra flere av aktørene som saksøkerne nå fører som sakkyndige vitner, «bidrar til å synliggjøre usikkerhet som er forbundet med beregninger av netto klimagassutslipp, og dermed om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp», jf. Prop. 97 S (2022-2023) blant annet punkt 4.4 og 7.5. Saksøkerne synes å mene at man av prinsipp skal se bort fra sannsynlige nettoeffekter, men også de sakkyndige vitnene påberopt av saksøkerne forutsetter globale nettoeffekter som alltid vil være lavere enn maksimale bruttoutslipp. Selv om man skulle se helt bort fra nettoeffekter overhodet, vil imidlertid departementets rettslige vurdering opp mot Grunnloven § 112, ikke falle annerledes ut. For det tilfelle at retten skulle være enig i at PUD-vedtaket for Yggdrasil bygger på en prognose som er uforsvarlig, er det uansett ikke en feil som kan ha virket bestemmende for vedtakets

innhold. Det bemerkes i denne forbindelse at Stortingets samtykke til godkjenning av PUD for Yggdrasil-feltene ikke er begrunnet med noen henvisning til beregning av bestemte nettoeffekter, jf. Innst. 459 S (2022-2023).

Etter statens syn kommer EMK ikke til anvendelse. For at EMK artikkel 2 eller 8 skal kunne komme til anvendelse, er det for det første et krav om å konkretisere at man som rettighetssubjekt er direkte og personlig påvirket av risiko for følgene av en handling eller unnlattelse. Miljøorganisasjonene er ikke vernet under artikkel 2 eller 8, og blir ikke rettighetssubjekter selv om organisasjoner i norsk rett har en prosessuell søksmålsadgang etter tvisteloven § 1-4, jf. HR-2020-2472-P avsn. 165. Rettighetene er heller ikke kollektivt håndhevbare og kan ikke påberopes av organisasjonene på vegne befolkningen som sådan. Følgen er at saksøkerne ikke er i posisjon til å kunne få medhold i en anførsel om at vedtakene er i strid med artikkel 2 eller 8, eventuelt lest sammen med art. 14. EMK inneholder videre ingen rett til miljø, og det foreligger ingen EMD-praksis knyttet til virkninger av globale klimagassutslipp. Det kravet EMD har oppstilt til en kvalifisert tilknytning mellom henholdsvis konkrete handlinger/unnlattelser og spesifiserte virkninger for individers rett til liv, helse, hjem mv. i saker om lokale miljøskader (forurensning, støy, naturkatastrofe), er klart nok ikke oppfylt i vår sak. Også av denne grunn kommer EMK ikke til anvendelse i saken, jf. HR-2020-2472-P, se avsnitt 167-168 (artikkel 2) og avsnitt 171 (art. 8). Spørsmålet om globale klimagassutslipp kan aktualisere artikkel 2 og/eller 8 etter en utvidende tolking av disse bestemmelsene, er tema i tre storkammersaker for EMD, hvor avgjørelser er ventet i løpet av 2024. Det er ikke norske domstolars rolle å utvikle EMK, se bl.a. Rt-2005-833. For det eventuelle tilfelle at EMK skulle komme til anvendelse, er statens syn at det uansett ikke foreligger noen krenkelse av EMK artikkel 2 eller artikkel 8, alternativt lest sammen med artikkel 14.

Etter statens syn er det videre ikke rettslig grunnlag for å oppstille noen plikt til en konkret vurdering av barns beste i forbindelse med behandling av PUD-søknader etter petroleumsloven § 4-2, jf. Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. Eventuell mangelfull utredning av forbrenningsutslipp etter EMK eller mangelfull begrunnelse etter FNs barnekonvensjon kan uansett ikke ha virket inn på vedtakenes innhold.

Vilkårene for midlertidig forføyning er ikke oppfylt. Etter statens syn vil også en forføyning som går ut på at retten skal pålegge staten å suspendere virkningen av PUD-vedtak som har trådt i kraft, innebære forføyning for realitet, noe det ikke er adgang til. Etter statens syn er det uansett ikke sannsynliggjort noen feil knyttet til PUD-vedtakene som kan lede til ugyldighet, og det er dermed ikke sannsynliggjort et hovedkrav, jf. tvisteloven § 34-2 første avsnitt. Staten mener videre at det heller ikke er sannsynliggjort noen sikringsgrunn, verken etter tvisteloven § 34-1 bokstav a eller b. Etter statens syn vil det økonomiske tapet ved en midlertidig forføyning i tråd med saksøkernes påstand, i alle

tilfelle stå i et åpenbart misforhold til saksøkernes interesse i forføyning, jf. tvisteloven § 34-1 andre avsnitt.

2.4 Saksøktes påstand

Saksøkte, staten ved Olje- og energidepartementet har nedlagt følgende påstand:

Hovedsaken:

1. Staten v/Olje- og energidepartementet frifinnes.
2. Staten v/Olje- og energidepartementet tilkjennes sakskostnader.

Forføyningssaken:

Til begjæringene om forføyning som går ut på at staten «pålegges å suspendere virkningen av» PUD-vedtakene for henholdsvis Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil:

1. Prinsipalt: Begjæringene avvises.
2. Subsidiært: Begjæringene tas ikke til følge.

Til begjæringene om forføyning som går ut på at staten «forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse» for henholdsvis Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil:

3. Begjæringene tas ikke til følge.

I alle tilfelle:

4. Staten v/Olje- og energidepartementet tilkjennes sakskostnader.

3 Rettens vurdering

3.1 Rettens konklusjon

Rettens konklusjon er at vedtakene om plan for utbygging og drift av petroleumsforekomst for Breidablikk, Yggdrasil og Tyrving er ugyldige.

Retten har kommet til at det er et rettslig krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes etter petroleumsloven § 4-2, jf. petroleumsforskriften § 22a, tolket i lys av Grunnloven § 112. Dette følger også av EUs prosjektdirektiv artikkel 4 nr. 1, jf. artikkel 3 nr. 1. Det er ikke gjennomført konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i forbindelse med de aktuelle vedtakene. Konsekvensutredning er viktig for å sikre et opplyst og riktig beslutningsgrunnlag. Konsekvensutredning sikrer at motstemmer blir hørt og vurdert, og at beslutningsgrunnlaget er etterprøvbart og tilgjengelig for offentligheten. Dette har betydning for å ivareta hensynet til demokratisk deltakelse i beslutninger som kan påvirke miljøet. Den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp og klimavirkninger innebærer dermed at vedtakene er ugyldige.

Etter rettens syn er det en del omstendigheter som taler for at vedtakene for Yggdrasil og Tyrving er basert på feil faktum og en uforsvarlig prognose. Retten har imidlertid ikke hatt tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om dette i seg selv fører til at vedtakene er ugyldige. Dette har heller ikke vært nødvendig for resultatet i saken.

Retten har kommet til at det ikke er en rettslig plikt om at hensynet til barns beste skal vurderes i forbindelse med hvert enkelt vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. Retten har derfor kommet til at vedtakene ikke er i strid med Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12.

Retten har kommet til at vedtakene ikke er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2, 8 og 14.

Begjæringen om midlertidig forføyning tas til følge ved at staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjenning for Breidablikk, Yggdrasil og Tyrving inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.

Staten ved Olje- og energidepartementet dømmes til å erstatte saksøkernes sakskostnader i forbindelse med saken.

Retten vil begrunne resultatet nærmere i det følgende.

3.2 Rettslig regulering av petroleumsvirksomhet i Norge

Petroleumsvirksomhet er en gjennomregulert sektor. Den norske staten har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster, og eksklusiv rett til ressursforvaltning, jf. petroleumsloven § 1-1. Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og «et bedre miljø», og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling, samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet, jf. petroleumsloven § 1-2. Ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av petroleumsloven, jf. petroleumsloven § 1-3.

Petroleumsvirksomhet er delt inn i tre faser. Dette er åpningsfasen, letefasen og produksjonsfasen. Det er gitt ulike regler for de enkelte fasene. Før hver fase gjøres det utredninger og vurderinger i tråd med regelverket for den aktuelle fasen. Høyesterett beskrev bakgrunnen for dette i plenumsdommen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 65, på følgende måte:

For opningsfasen er hovudspørsmålet om det er forsvarleg og ynskjeleg å opne området for petroleumsverksemd ut frå ei samla vurdering av fordelar og ulempar. Før det blir gjeve løyve til leiting og utvinning, er vurderinga primært knytt til kva for blokkar som bør lysast ut, basert på sjansen for funn. Ein blokk er et definert geografisk område. Det er offentlege høyringar, og Stortinget er involvert på fleire trinn. Før utvinning og produksjon blir dei faktiske konsekvensane av utvinninga vurderte meir detaljert.

Åpningsfasen er regulert av petroleumsloven § 3-1, jf. petroleumsforskriften kapittel 2a, og EUs plandirektiv (SEA Directive). Det stilles krav om konsekvensutredning. Innholdet i konsekvensutredningsplikten for åpningsfasen var et av temaene i plenumsdommen. Flertallet konkluderte med at det ikke var en saksbehandlingsfeil at klimavirkningene ikke var konsekvensutredet ved åpningen av Barentshavet sørøst i 2013, og at det ville være tilstrekkelig at dette ble konsekvensutredet ved en søknad om PUD, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 241 og 246. Mindretallet mente det var en saksbehandlingsfeil at klimavirkningene av forbrenningsutslipp ikke var konsekvensutredet i forbindelse med åpningsfasen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 258 flg.

Letefasen reguleres av petroleumsloven § 3-3 flg., og petroleumsforskriften kapittel 3. Det er Kongen i statsråd som har kompetanse til å gi utvinningstillatelse knyttet til letefasen. Det er ikke noe krav om konsekvensutredning for denne fasen. En utvinningstillatelse gir rettighetshaveren enerett til undersøkelse, leiting og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter, men gir ikke rett til å sette i gang utbygging og produksjon.

Produksjonsfasen reguleres av petroleumsloven kapittel 4, petroleumsforskriften kapittel 4, og EUs prosjektdirektiv. Det er krav om konsekvensutredning. Det er departementet som har kompetanse til å fatte vedtak om plan for utbygging og drift (PUD). Høyesterett beskrev denne fasen i plenumsdommen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 70, på følgende måte:

Dersom det under eit utvinningsløyve blir gjort drivverdige funn, blir det innleidd ein prosess fram mot faktisk utnytting av det konkrete funnet. Denne prosessen er regulert i petroleumslova kapittel 4 og petroleumsforskrifta kapittel 4. Løyvehaveren må mellom anna søkje og få godkjent ein plan for utbygging og drift (PUD), basert på en konsekvensutgreiing, før utbygging og drift kan setjast i verk, jf. petroleumslova § 4-2 og petroleumsforskrifta §§ 22 til 22 c. Eg kjem attende til dette.

Høyesteretts gjennomgang av den rettslige reguleringen viser konteksten og formålet bak hvilke regler som gjelder på de ulike stadiene. Høyesterett beskrev at før utvinning og produksjon blir de «faktiske konsekvensane av utvinninga vurderte meir detaljert», jf. HR-2020-2472-P avsnitt 65. Høyesterett uttrykte videre at man ville komme tilbake til kravene knyttet til PUD senere i dommen. Høyesterett var dermed tydelig på at det også ville komme uttalelser og føringer med hensyn til kravene for PUD, selv om den aktuelle saken gjaldt åpningsfasen, og ikke produksjonsfasen.

Petroleumsvirksomheten er i tillegg betinget av løpende tillatelser, godkjennelser og samtykker. Det må eksempelvis gis nye tillatelser til produksjon for konkrete tidsperioder fremover, jf. petroleumsloven § 4-4 tredje avsnitt. Departementet har adgang til å kreve fremlagt ny eller endret plan for utbygging og produksjon, jf. petroleumsloven § 4-2 sjuende avsnitt. I tillegg har departementet adgang til å bestemme at leteboring eller utbygging av en forekomst skal utsettes, jf. petroleumsloven § 4-5. Når det foreligger særlige grunner, kan departementet også påby at petroleumsvirksomheten stanses i nødvendig utstrekning eller sette særlige vilkår for fortsettelse, jf. petroleumsloven § 10-1 tredje avsnitt. Kongen kan også tilbakekalle alle tillatelser etter loven, jf. petroleumsloven § 10-13. Departementet kan for øvrig også omgjøre sine vedtak etter alminnelige og lovfestede omgjøringsregler, jf. forvaltningsloven § 35.

3.3 Domstolskontroll av saksbehandlingen

Domstolene skal være tilbakeholdne med å overprøve politiske avveininger. Det klare utgangspunktet er at det er Stortinget og regjeringen som skal foreta de politiske avveiningene, og vurdere konkrete miljøtiltak. Høyesterett har imidlertid fremhevet at domstolene derimot ikke skal være tilbakeholdne når det gjelder prøving av saksbehandlingen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 182-184. Høyesterett fremhevet at Grunnloven § 112 annet avsnitt inneholder et saksbehandlingskrav om at borgerne har rett til kunnskap om virkningene av planlagte naturinngrep, og at formålet med dette er å sikre at borgerne kan ivareta retten etter Grunnloven § 112 første avsnitt. Dette kan blant annet skje gjennom høringer under prosessen. Høyesterett presiserte at jo større konsekvenser et

vedtak har, desto strengere krav må det stilles til avklaring av konsekvensene. Tilsvarende må domstolsprøvingen av saksbehandlingen bli mer inngående jo større konsekvenser et tiltak har.

For petroleumsvirksomhet er grunnlovskravene knyttet til saksbehandlingen regulert gjennom petroleumsløven og petroleumsforskriften, og reglene må derfor tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 184. Høyesterett la til grunn at petroleumsvirksomhet har en rekke konsekvenser som alle har en stor innvirkning på samfunnet, og at dette har betydning for hvilke krav som stilles til saksbehandlingen. Mindretallet sluttet seg til flertallets syn på at domstolene ikke skal være tilbakeholdne ved prøvingen av saksbehandlingen. Mindretallet uttalte i forlengelsen av dette, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 256, at:

Ettersom domstolens prøving av Stortingets vedtak mot det materielle innholdet av Grunnloven § 112 er beskjedne, er det desto større grunn til å prøve om saksbehandlingen har vært forsvarlig.

I denne saken er det departementet, og ikke Stortinget, som har vedtakskompetansen. Dette er dermed en forskjell fra saken Høyesterett behandlet i plenum. Retten kan ikke se at det er grunn til å være mer tilbakeholden i prøvingen av departementets saksbehandling, enn overfor Stortinget.

Domstolskontroll med saksbehandlingen skal sikre at avgjørelsesgrunnlaget er tilstrekkelig og forsvarlig opplyst, at motstemmer har blitt hørt og vurdert, og at allmennheten får informasjon om grunnlaget for beslutninger. En forsvarlig saksbehandling skal igjen sikre at avgjørelsene tas på et mest mulig riktig og opplyst beslutningsgrunnlag. Siden utbygging og drift av petroleumsvirksomhet har store innvirkninger på samfunnet, legger retten til grunn at domstolskontrollen med saksbehandlingen skal være inngående.

Prøvingen av vedtakene skal gjøres på bakgrunn av den faktiske situasjonen på vedtakstidspunktet, men senere utvikling kan likevel kaste lys over om faktumvurderingen på vedtakstidspunktet var forsvarlig, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 154. Partene er enige om at etterfølgende omstendigheter er relevante for innvirkningsvurderingen. Retten kommer tilbake til dette.

3.4 Klimautfordringene

Det ble under hovedforhandlingen ført ganske omfattende bevis knyttet til klimautfordringer og virkninger av klimagassutslipp, med særlig fokus på virkninger for miljøet i Norge. Dette omfattet blant annet flere sakkyndige vitner og omfattende dokumentasjon, særlig knyttet til den sjette og siste hovedrapporten fra FNs klimapanel, jf. IPCC AR6 2021-2023. Partene er i hovedsak enige om at den oppdaterte klimavitenskapen kan legges til grunn, og retten anser det ikke som nødvendig å gi en fullstendig

presentasjon av dette. Etter rettens syn er det imidlertid sentralt å få frem noen hovedpunkter med hensyn til oppdatert klimavitenskap etter at Høyesterett avsa sin plenumsdom i desember 2020. I tillegg mener retten det er sentralt å få frem opplysninger om på hvilken måte forbrenningsutslipp i utlandet vil føre til virkninger på miljøet i Norge. Begge deler har betydning for hvilke krav som må stilles til saksbehandlingen.

Høyesterett redegjorde i plenumsdommen for at det var bred nasjonal og internasjonal enighet om at klimaet er i endring som følge av menneskeskapte klimagassutslipp, og at disse klimaendringene kan få alvorlige konsekvenser for livet på jorda, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 49-55. Høyesterett opplyste at den nærmere redegjørelsen for dette var hentet fra Klimarisikoutvalgets utredning «Klimarisiko og norsk økonomi», jf. NOU:2018:17 kapittel 3 s. 31-53. Denne utredningen var i hovedsak en sammenstilling av kunnskap fra FNs klimapanel femte hovedrapport fra 2014 (IPCC AR5) og spesialrapport om 1,5 graders oppvarming fra 2018 (IPCC 1,5C). Høyesterett fremhevet at FNs klimapanel er et vitenskapelig organ som har som sin viktigste oppgave å utføre regelmessige vurderinger og sammenstillinger av den til enhver tid gjeldende kunnskapsstatusen om klima og klimaendringer. Høyesterett la til grunn at rapportene fra FNs klimapanel blir regnet som det viktigste og beste vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget om klimaendringer, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 50.

Etter dette har det kommet en ny hovedrapport fra FNs klimapanel. Dette er klimapanelets sjette hovedrapport, jf. IPCC AR6 2021-2023. Klimavitenskapen er dermed oppdatert etter at Høyesterett avsa sin dom. Arbeidsgruppe 1, jf. IPCC AR6 WR1, som gjennomgår all tilgjengelig faglitteratur som omhandler det fysiske klimasystemet, hadde blant annet følgende hovedkonklusjon:

It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land.

...

Human-induced climate change is already affecting many weather and climate extremes in every region across the globe. Evidence of observed changes in extremes such as heatwaves, heavy precipitation, droughts, and tropical cyclones, and, in particular, their attribution to human influence, has strengthened since AR5

Den første delen av hovedkonklusjonen viser at det er vitenskapelig sikkert at menneskeskapte utslipp fra kull, olje og gass, samt bruk av land, har endret alle deler av jordens klima. Ifølge sakkyndig vitne professor Helge Drange, viser den andre delen av hovedkonklusjonen at det nå er tilstrekkelig med observasjoner, teoretisk forståelse og modellering til å konkludere med at ikke bare klima, men også ekstreme værhendelser, påvirkes av menneskeskapte klimagassutslipp. Retten viser til Dranges sakkyndige erklæring s. 4-5, og hans forklaring om dette i retten. Konklusjonen er styrket siden den forrige hovedrapporten fordi det nå er tilstrekkelig med kunnskap til å vitenskapelig fastslå dette på en global skala. Forkortelsen AR5 gjelder den forrige og femte hovedrapporten fra FNs klimapanel, publisert i 2013/2014, som Klimarisikoutvalget og Høyesterett viste til.

FNs klimapanelts siste hovedrapport konkluderte også med at hvert tonn utslipp av CO₂ vil forsterke global oppvarming. Dette er uttrykt med at «Every tonne of CO₂ emissions adds to global warming», jf. IPCC AR6 WG1 Summary for Policymakers, figur SPM.10.

Høyesterett la i plenumsdommen til grunn at middeltemperaturen på jorden har økt med omtrent 1 grader celsius siden førindustriell tid, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 51. Oppdatert klimavitenskap viser imidlertid at gjennomsnittlig oppvarming nå har økt med minst 1,2 grader celsius, og ikke bare 1 grader celsius. Dette fremgår blant annet av FN's klimapanelts sjette rapport, og årlig oppdatert rapport om globale klimaendringer, jf. IPCC AR6 SYR SPM A.1; Forster: 2022. Indikatorene viser ifølge den oppdaterte rapporten fra 2022 at menneskeskapt oppvarming nådde 1,14 grader celsius i gjennomsnitt i løpet av 2013-2022, og 1,26 grader celsius i 2022. I løpet av perioden 2013-2022 har den menneskeskapte oppvarmingen økt med en hastighet på over 0,1 grader celsius per tiår.

Høyesterett la i plenumsdommen videre til grunn at den globale oppvarmingen vil nå rundt 1,5 grader celsius rundt 2040, og øke mot 3-4 grader celsius mot slutten av dette århundret dersom det ikke blir gjort endringer i den klimapolitikken som blir ført i verden i dag, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 51. Oppdatert klimavitenskap viser imidlertid at gjennomsnittlig global oppvarming kan overstige 1,5 grader celsius allerede rundt 2030, og ikke rundt 2040, og at oppvarmingen dermed går raskere enn tidligere forventet. Dette fremgår blant annet av FN's klimapanelts sjette rapport, og årlig oppdatert rapport om globale klimaendringer, jf. IPCC AR6 SYR SPM A.1; Forster: 2022. I den årlige oppdateringen fra 2022 er det blant annet fremhevet at:

This is a critical decade: human-induced global warming rates are at their highest historical level, and 1.5 grader C warming might be expected to be reached or exceeded within the next 10 years.

Videre la Høyesterett i plenumsdommen til grunn at det ville være en reell fare for at flere kritiske vippepunkter vil bli passert ved høyere oppvarming enn 2 grader celsius, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 53. Høyesterett presiserte videre at dette vil kunne innebære at ekstremvær uten historisk presedens trolig vil inntreffe, og at klimaendringene vil få store konsekvenser for livet i havet og for muligheten til å produsere mat. Oppdatert klimavitenskap viser imidlertid at en oppvarming på 1,5 grader celsius allerede representerer en terskel for flere vippepunkter, og at dette ikke først gjelder ved en høyere oppvarming på mer enn 2 grader celsius, jf. bl.a. McKay et al: 2022.

Denne oppdaterte klimavitenskapen er også lagt til grunn av norske myndigheter. Det er blant annet nærmere redegjort for dette i stortingsmelding fra Klima- og miljødepartementet av 16. juni 2023, jf. Meld. St. 26 (2022-2023) «Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn». Denne stortingsmeldingen kom etter de aktuelle

PUD-vedtakene i denne saken. Det fremgår av kildehenvisningene i stortingsmeldingen at den i stor grad er basert på FNs klimapanelts sjette hovedrapport, jf. IPCC AR6 2021-2023. Det fremgår innledningsvis i denne stortingsmeldingen at:

Menneskeskapte klimaendringer har allerede medført alvorlige og til dels irreversible konsekvenser for natur og samfunn over hele kloden. Klimaendringene skjer raskere, og konsekvensene er mer omfattende og dramatiske enn man tidligere har trodd. De siste åtte årene er de åtte varmeste årene som noen gang er registrert globalt.

Stortingsmeldingen inneholder en egen del om klimaendringer og konsekvenser. I denne delen er det blant annet redegjort mer detaljert for at klimaet ikke lenger er stabilt, at oppvarmingen går raskest i nord, at Norge har blitt våtere, at klimaendringene mot slutten av dette århundret kan bli betydelige, at Norge blir varmere, at mer vann skaper mer problemer, at snø og is smelter, at havet går inn i en ny tilstand, og at sammenfallende værhendelser kan gi store konsekvenser, jf. Meld. St. 26 (2022-2023) s. 10-14.

I den samme stortingsmeldingen er det videre på s. 14-15 en beskrivelse av vippepunkter under overskriften «Vippepunkter i klimasystemet kan påvirke Norge». Det fremgår at slike vippeelementer kan gå fra en stabil tilstand til en ny og annerledes tilstand dersom global oppvarming passerer en temperaturterskel, og at det ofte er snakk om en relativt brå endring som er irreversibel på menneskelig tidsskala. De konkrete vippepunktene er beskrevet ved at havsirkulasjonen i Atlanterhavet kan bremse betydelig, og redusere varmetransporten mot norske breddegrader. Iskappene på Grønland og Vest-Antarktis kan allerede ha passert et punkt der de vil fortsette å smelte i århundrer fremover, og dermed gi raskere havnivåstigning. Permafrosten kan gå fra gradvis tining til brå tining som følge av hetebølger eller skogbranner, og dette vil friggi store mengder klimagasser som er lagret i bakken. Utbredelsesområdet til den boreale skogen kan også bli vesentlig endret som følge av hete, tørke og skogbranner. Det er videre opplyst i stortingsmeldingen at det er identifisert i overkant av 15 vippeelementer i verden. Noen vippeelementer kan ha passert vippepunktet allerede, mens andre krever høyere temperaturer. Det kan ta tid fra systemet vipper til man kan observere. Det er lagt til grunn i stortingsmeldingen at risikoen for å passere vippepunkter øker med fortsatt global oppvarming, og at sannsynligheten øker ved global oppvarming over 1,5 grader celsius. Ytterligere oppvarming øker risikoen for å passere enda flere vippepunkter. Passering av vippepunkter kan ifølge stortingsmeldingen ha store ringvirkninger i klimasystemet, blant annet gjennom skogdød, endring i isutbredelse og klimagassutslipp fra tinende permafrost.

Den oppdaterte klimavitenskapen som fremgår av FNs klimapanelts sjette hovedrapport, støttes av andre fremlagte rapporter, og er, som nevnt, gjengitt i stortingsmeldingen fra Klima- og miljødepartementet av 16. juni 2023. Retten legger til grunn at partene i hovedsak er enige om den oppdaterte klimavitenskapen kan legges til grunn.

I tillegg støttes dette av forklaringene fra de sakkyndige vitnene Helge Drange og Dag Hessen. Retten viser til den sakkyndige erklæringen fra Drange, samt begges forklaringer og presentasjoner i retten. Retten vil i det følgende gi en kort redegjørelse for deres hovedkonklusjoner knyttet til klimautfordringene. Retten kommer tilbake til deres vurdering av virkninger av forbrenningsutslipp fra de konkrete petroleumsfeltene senere.

Helge Drange er professor i oseanografi ved geofysisk institutt ved Universitetet i Bergen. Han var en av initiativtakerne for etableringen av Bjerknessenteret for klimaforskning ved Universitetet i Bergen, og har vært medlem av ledergruppen der. Han tok doktorgrad om klimamodellering på 90-tallet, og er blant annet medforfatter på 79 publikasjoner i internasjonale tidsskrifter med fagfellevurdering. Han har også vært bidragsyter til FNs klimapanel. Av sentrale klimavitenskapelige utgangspunkter fremhevet professor Drange at alle menneskeskapte klimagassutslipp påvirker globalt og lokalt klima. Ifølge Drange er CO₂ den viktigste av de menneskeskapte klimagassene, og rundt 20 prosent av dagens CO₂-utslipp vil påvirke jordens klima i tusen år eller mer. Han opplyste at for første gang er det nå tilstrekkelig med observasjoner, grunnleggende kunnskap og gode nok modeller til å slå fast at værhendelser som hetebølger, ekstremnedbør, langvarig tørke og stormflo er direkte påvirket av menneskeskapte klimagassutslipp. Virkningen av en oppvarming på 1,5 grader, 2 grader eller mer enn dette, vil utgjøre en vesentlig forskjell for natur og samfunn.

Sannsynligheten for å passere vippepunkter, det vil si uopprettelige endringer i klima, stiger med økende klimagassutslipp. Av syv identifiserte vippepunkter som kan aktiveres når global oppvarming øker fra 1,5 til 2 grader, vil fem av disse ifølge Drange påvirke Norge direkte. Dette gjelder kollaps av iskapen i Vest-Antarktis, som gir høyere havnivå. Dette gjelder tining av permafrost, som vil gi ustabil land/fjellskråninger til fjells og nord i Norge, og som kan bidra til økte utslipp av metan. Dette gjelder fravær av sjøis i Barentshavet, som vil påvirke marint liv, marin transport og ressurstilgang. Dette gjelder også redusert vertikal blanding i Labradorhavet, som isolert sett vil svekke Golfstrømsystemet. I tillegg gjelder dette tap av breer, som vil endre landskap og økosystemer, påvirke smeltevanntilførsel og turisme. Et sjette, geografisk nærliggende vippepunkt som kan aktiveres når global oppvarming øker fra 1,5 til 2 grader, er smelting av Grønlandsisen. Det er imidlertid ventet at smelting av Grønlandsisen bare i liten grad vil påvirke havnivået langs norskekysten. Årsaken til dette er at tap av is på Grønland vil endre jordens tyngdefelt slik at havstigningen fra smeltende Grønlandsis vil føre til økt havnivå langt borte fra kilden, som tropene og på den sørlige halvkulen. Tilsvarende vil tap av is i Antarktis føre til størst havnivåstigning på den nordlige halvkule, inkludert Norge.

Professor Drange beskrev også et utvalg av observerte klimaendringer i Norge. Årsgjennomsnittlig temperatur i Norge har steget med 1,2 grader de siste 100 år, og med 1,9 grader de siste 50 år. For Oslo har gjennomsnittstemperaturen steget med 1,6 grader de siste 100 år, og med 1,8 grader de siste 50 år. På Svalbard har årsgjennomsnittlig

temperatur steget med 3,0 grader de siste 100 år, og hele 5,1 grader de siste 50 år. Både i Oslo og på Svalbard kan det forventes vesentlig endret temperatur og klima frem i tid.

Årsgjennomsnittlig temperaturøkning i Norge er sammenlignbar med økning av global temperatur. Det er temperaturøkning for samtlige måneder i året, både når det gjelder trend for de siste 100 år og de siste 50 år.

Årsgjennomsnittlig nedbør for Norge har økt med 21 prosent de siste 100 år, og med 14 prosent de siste 50 år. Nedbørsøkningen for Norge er betydelig større sammenlignet med globalt gjennomsnitt. Antall dager med kraftig nedbør øker. Stigende havnivå og stormflo vil bli et økende problem for Norge. De største utfordringene knyttet til dette vil komme langs Sør- og Vestlandskysten, og nord i Nord-Norge. Spesielt stor blir utfordringen dersom deler av iskapen i Antarktis skulle kollapse. I tillegg viste Drange til at risikoen for råteskader vil øke kraftig i dette århundre, og at økte klimagassutslipp vil forsterke råteproblematikken. Det er estimert at høy råterisiko vil øke fra dagens ca. 600 000 bygninger, til ca. 2,4 millioner bygninger.

Drange forklarte videre at det også vil være hetebølger til havs, på tilsvarende måte som på land. Som følge av global oppvarming forekommer marine hetebølger oftere og med mer intensitet enn tidligere. I ytterste konsekvens vil en marin hetebølge kunne medføre fiskedød. I norske farvann har hyppighet og varighet av marine hetebølger økt i særlig grad i Barentshavet. For perioden 1982 til 2020 har mer enn halvparten av alle dager med marin hetebølge forekommet det siste tiåret. Økte klimagassutslipp vil ifølge Drange forsterke antall og intensitet av marine hetebølger.

Dag Hessen er professor i biologi ved Universitetet i Oslo og leder av forskningssenteret Centre for Biogeochemistry in the Anthropocene (CBA). Professor Hessen forklarte at klimaendringene truer sårbare arter og økosystemer, og at virkningene på naturen er større og mer omfattende enn tidligere antatt. Samtidig påvirker naturmangfoldet klimaet, og ødeleggelse av økosystemer kan forverre klimaendringene. Hessen forklarte at arktiske og alpine økosystemer er mest utsatt, dels fordi endringene er størst der, og dels fordi de mangler et refugium. I tillegg forklarte han at nye og mer varmekjære arter kan fortrenge etablerte arter. Det blir bedre forhold for nye parasitter og sykdomsorganismer, som igjen vil kunne ha effekter på dyr, som for eksempel elg. I Norge er det ifølge Hessen spesielt problemer for fjelløkosystemene. Mindre snø, mer is og bortfall av «lemenår» gir ringvirkninger for veldig mange andre arter. Ising er et betydelig problem for reinsdyr. Det blir også en mismatch mellom planter og pollinatorer.

Videre beskrev Hessen at stadig varmere hav gir forflytning av nøkkelarter, som for eksempel raudåte, nordover, med store effekter på fisk, sjøfugl og andre arter. Varmere havoverflate gir redusert opptak av CO₂, øker risikoen for oksygenfritt bunnvann og kan gi redusert marin produksjon. Mer avrenning fra land gir også økt transport av partikler og

farget vann til havet. Hessen beskrev videre at endret avrenning på grunn av tørke har store konsekvenser for planteproduksjon inkludert landbruk, og at flom og mye nedbør gir avlingsskader. Hessen beskrev at klimaendringene fører til særlige effekter på nordlige økosystemer og for samiske folkegrupper. Oppsummert forklarte Hessen at det ikke er noen tvil om at klimaendringene allerede påvirker norsk natur, infrastruktur og samfunn på mange måter, i all hovedsak negativt. Han forklarte at ethvert ekstra bidrag vil forverre situasjonen, og øke risikoen for langvarige og til dels irreversible skadeeffekter.

Den oppdaterte klimavitenskapen viser at virkningene av klimagassutslipp kan få alvorlige og omfattende negative konsekvenser både globalt og for miljøet i Norge. Dette har etter rettens syn betydning for hvilke krav som må stilles til saksbehandlingen, inkludert konsekvensutredningene.

3.5 Konsekvensutredningsplikten

3.5.1 Rettslige utgangspunkter om konsekvensutredningsplikten

Kravene til konsekvensutredning i forbindelse med godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet er regulert i petroleumsloven § 4-2 annet ledd og petroleumsforskriften. Petroleumsforskriften § 22a regulerer kravene til konsekvensutredning i plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst, og er derfor særlig relevant i denne saken. Disse bestemmelsene er ment å ivareta kravene til saksbehandlingen som følger av Grunnloven § 112 annet avsnitt, og skal tolkes i lys av denne bestemmelsen.

EUs prosjektdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011, ble endret den 16. april 2014 ved direktiv 2014/52/EU. Retten vil i det følgende referere til begge direktivene som prosjektdirektivet, men vil presisere hvilke deler som kom etter endringen i 2014.

Prosjektdirektivet stiller særlige krav til miljøkonsekvensutredninger i tilknytning til utbyggingsprosjekter, og gjelder også på kontinentalsokkelen. Prosjektdirektivet er implementert i norsk rett gjennom kravene i petroleumsforskriften og konsekvensutredningsforskriften. Bestemmelsene i prosjektdirektivet skal ved konflikt gå foran andre norske lovbestemmelser om samme forhold, jf. EØS-loven § 2. Det norske petroleumsregelverket må derfor tolkes i samsvar med direktivet.

Retten vil i det følgende først tolke det norske petroleumsregelverket, og deretter regelverket etter prosjektdirektivet.

3.5.2 Det norske regelverket for konsekvensutredning i plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst

Dersom rettighetshaver beslutter å bytte ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift (PUD) av

petroleumsforekomsten, jf. petroleumsloven § 4-2 første avsnitt. Planen og kravene til godkjenningen er et helt sentralt regulatorisk verktøy. Rettighetshaver pålegges en utredningsplikt som skal sikre at sentrale hensyn og interesser kartlegges og hensyntas. Planen skal også gi myndighetene en grundig og detaljert beskrivelse av rettighetshavers planer for å utvinne petroleumsforekomsten.

Petroleumsloven § 4-2 oppstiller de overordnede rammer og vilkår for hva planen skal inneholde, samt kravene til konsekvensutredning og myndighetsgodkjenning. Ytterligere og mer detaljerte krav til planen og den forutgående konsekvensutredningen følger av petroleumsforskriften kapittel 4.

Planen for utbygging og drift skal inneholde en beskrivelse av utbyggingen, og en konsekvensutredning, og konsekvensutredningen tas med i vurderingen ved godkjenning av plan for utbygging og drift, jf. petroleumsforskriften § 20.

Før selve foreleggelsen av den ferdige utbyggingsplanen sendes til godkjenning, skal et forslag til utredningsprogram sendes til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner som skal gis mulighet til å uttale seg. Denne delen av prosessen reguleres av petroleumsforskriften § 22. Forslaget til utredningsprogram skal blant annet gi en kort beskrivelse av antatte virkninger for «miljø, herunder eventuelle grenseoverskridende miljøvirkninger», og skal også klargjøre behovet for dokumentasjon. Det fremgår videre at forslaget til utredningsprogram i nødvendig grad bør inneholde en beskrivelse av hvordan utredningsarbeidet vil bli gjennomført, særlig med sikte på informasjon og medvirkning med hensyn til grupper som antas å bli særlig berørt.

Rettighetshaver skal sende forslaget til utredningsprogram til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og det skal settes en rimelig frist for uttalelser, som ikke bør være kortere enn seks uker. Deretter er det departementet som skal vedta utredningsprogrammet på grunnlag av forslaget og uttalelsene til dette. I den forbindelse skal det ifølge forskriften redegjøres for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i fastsatt program. Kopi av fastsatt program skal sendes til dem som har avgitt uttalelse i saken. Departementet kan også i særlige tilfeller bestemme at departementet skal sende forslaget til utredningsprogram på høring.

Departementet har også utarbeidet en veileder (PUD-veilederen) som gir veiledning og retningslinjer med hensyn til gangen i beslutningsprosessen, kravene til konsekvensutredning og hvordan disse skal forstås, samt hva planen for øvrig bør inneholde. Retten legger til grunn at veilederen gir uttrykk for forvaltningspraksis, men at den for øvrig har begrenset rettskildemessig vekt.

Petroleumsforskriften § 22b regulerer når det kan gis fritak fra kravet om konsekvensutredning, men er ikke relevant for denne saken.

Saksbehandlingskravene kan i tillegg suppleres av det forvaltningsrettslige prinsippet om den generelle utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 185. Dette prinsippet innebærer blant annet at myndighetene skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Tillatelser etter petroleumsloven fritar som utgangspunkt ikke rettighetshaverne fra krav til tillatelser etter andre lover, som for eksempel forurensingsloven, jf. petroleumsloven § 1-5. Petroleumsvirksomhet krever ulike tillatelser fra Miljødirektoratet for forurensning, jf. forurensingsloven §§ 7 og 11. Dersom et PUD-vedtak suspenderes eller bortfaller, kan vedtak etter forurensingsloven § 11 ikke gjennomføres.

Naturmangfoldloven inneholder også noen overordnede prinsipper som gjelder ved inngrep i naturen. Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8. Føre-var prinsippet er regulert i naturmangfoldloven § 9. Det fremgår i hovedsak at man ved mangel på kunnskap om virkninger for naturmiljøet, skal ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, og at mangel på kunnskap ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette beslutninger når det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. I tillegg er det et prinsipp at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10.

3.5.3 Er det et rettslig krav om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp?

Spørsmålet er om det er et rettslig krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes etter petroleumsloven § 4-2 annet avsnitt og petroleumsforskriften § 22a, tolket i lys av Grunnloven § 112.

Petroleumsloven § 4-2 annet avsnitt regulerer hva plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet (PUD) skal inneholde. Det fremgår at planen skal inneholde en beskrivelse av flere forhold, inkludert «miljømessige forhold». Ifølge lovforarbeidene omtaler dette avsnittet de overordnede tema planen skal inneholde. Formålet med å ta inn en detaljert beskrivelse av hvilke forhold som skal omtales i plan for utbygging og drift i selve lovteksten, var å markere den sentrale betydning disse hensynene har ved vurdering av spørsmålet om utbygging, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 41. I forlengelsen av dette er det presisert at lovforslaget ikke innebærer noen utvidelse av planens omfang i forhold til den praksis som har vært fulgt.

Begrepet «miljømessige forhold» er etter ordlyden vid, og inneholder ikke noen avgrensning mot klimavirkninger av forbrenningsutslipp. I lovforarbeidene er det presisert at «miljømessige virkninger» omfattes av dette begrepet, og at bestemmelsen dermed hjemler krav om utarbeidelse av konsekvensutredninger, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)

s. 41. Det fremgår videre at denne hjemmelen må ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger, herunder blant annet bestemmelsen i GrL § 110 b, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 41. Etter en redegjørelse for aktuelle internasjonale forpliktelser som gjaldt på dette tidspunktet, fremgår at departementet ville vurdere å gi mer utfyllende regler for utarbeidelse av konsekvensutredninger gjennom forskriftene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 42. Retten oppfatter dette slik at kartlegging av miljømessige virkninger er et sentralt formål bak kravet om konsekvensutredning, og at konsekvensutredningsplikten skal tolkes i lys av Grunnloven § 112 og internasjonale forpliktelser, inkludert EUs prosjektdirektiv. I tillegg har departementet gitt mer utfyllende regler for utarbeidelse av konsekvensutredninger i petroleumsforskriften.

Høyesterett uttalte i plenumsdommen at grunnlovskravene knyttet til saksbehandlingen for petroleumsvirksomheten er regulert gjennom petroleumsloven og petroleumsforskriften. Høyesterett presiserte at «Når disse reglane blir tolka og brukte, må det skje i lys av Grunnlova § 112», jf. HR-2020-2472-P avsnitt 184. Høyesterett viste i forlengelsen av dette til at petroleumsvirksomheten har en rekke konsekvenser, som alle har stor innvirkning på samfunnet, og at saksbehandlingen derfor grundig må avklare fordelene og ulempene ved åpning av nye felt. Mindretallet sluttet seg til flertallets forståelse av dette, og uttalte også at «Saksbehandlingsreglene i petroleumslovgivningen må bedømmes i lys av Grunnloven § 112», jf. HR-2020-2472-P avsnitt 255. Mindretallet tilføyde i den forbindelse (avsnitt 255) at:

Konsekvensutredningen skal sørge for informasjon til – og danne grunnlag for medvirkning fra – befolkningen i beslutningsprosessen. Utredningene må derfor være objektive og så omfattende og fullstendige at de er egnet til å gi befolkningen reell innsikt i virkningene av de planlagte inngrepene.

Petroleumsloven og petroleumsforskriften er dermed det sentrale rettslige grunnlaget med hensyn til konsekvensutredningsplikten, men reglene skal tolkes i lys av Grunnloven § 112. Konsekvensutredningen er ment å sikre befolkningens rett til informasjon og medvirkning i forbindelse med miljømessige virkninger.

Retten kan ikke se at det er grunnlag for at dette skal stille seg annerledes for produksjonsfasen enn for åpningsfasen, som var tema for Høyesterett. Tvert imot har produksjonsfasen mer omfattende konsekvenser, og klimavirkningene fra forbrenningsutslipp er enklere å beregne ut fra ressursene som har blitt funnet på feltet. Dette er også bakgrunnen for at de faktiske konsekvensene av utvinningen kan vurderes mer detaljert og konkret i forbindelse med produksjonsfasen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 65. Alt dette tilsier at saksbehandlingen både kan og bør være enda mer grundig og forsvarlig i denne fasen.

Det fremgår av Grunnloven § 112 annet avsnitt at borgerne har rett til kunnskap om hvordan det står til med naturmiljøet, og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den materielle rettigheten etter første avsnitt. I lovforarbeidene er det lagt til grunn at Grunnloven § 112 annet avsnitt «sikrer informasjonsretten i miljøspørsmål, herunder også det viktige miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved aktuelle tiltak», og at dette er en forutsetning for reell borgermedvirkning i beslutningsprosessen, jf. Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6. Grunnloven § 112 annet avsnitt viser dermed at informasjonsretten med hensyn til miljøkonsekvensene av tiltak har demokratisk betydning.

I forbindelse med plenumssaken argumenterte staten overfor Høyesterett med at klima, inkludert klimagassutslipp, er utenfor det materielle virkeområdet til Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 146-147. Til dette uttalte Høyesterett at det ikke er holdepunkter for at klima faller utenfor virkeområdet til Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 147. I forlengelsen av dette drøftet Høyesterett spørsmålet om det bare er utslipp og klimavirkninger på norsk territorium som er relevant etter Grunnloven § 112, eller om utslipp og virkninger i andre land også må tas med i vurderingen. Til dette spørsmålet uttalte Høyesterett i avsnitt 149 at:

Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket. Men dersom verksemder i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn ved bruken av Grunnlova § 112. Eit døme er forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Noreg.

Høyesterett la til grunn at rundt 95 % av klimagassutslippene fra petroleumsutvinning generelt skjer ved forbrenning i utlandet etter eksport. Høyesterett uttalte videre at selv om det ikke er tall på i hvilken grad utslipp etter forbrenning i utlandet fører til skadevirkninger i Norge, så er det «ikkje tvilsamt at globale utslipp også vil ramme Noreg», jf. HR-2020-2472-P avsnitt 155. Dette støttes av den oppdaterte klimavitenskapen fra FNs klimapanel og de sakkyndige vitneforklaringene fra professor Drange og professor Hessen. Dette fremstår heller ikke som bestridt fra statens side.

Høyesterett har dermed fastslått at forbrenning av norskprodusert olje eller gass både i Norge og utlandet er en del av det materielle anvendelsesområdet for Grunnloven § 112. I lys av at saksbehandlingsreglene etter petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften § 22a skal ivareta informasjonsretten etter Grunnloven § 112 annet ledd, taler dette for at forbrenningsutslipp omfattes av konsekvensutredningsplikten.

Når det gjaldt den materielle overprøvingen etter Grunnloven § 112 la Høyesterett i plenumsdommen til grunn at terskelen for at domstolene skal tilsidesette et lovvedtak eller andre vedtak tatt av Stortinget er svært høy, at bestemmelsen må forstås som en sikkerhetsventil, og at Stortinget i så fall grovt må ha tilsidesatt pliktene sine etter

Grunnloven § 112 tredje avsnitt, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 142. Med dette som utgangspunkt tok Høyesterett en konkret vurdering av åpningsvedtaket i avsnitt 157-163. I denne konkrete vurderingen la Høyesterett til grunn at det var akseptabelt at Stortinget og regjeringen bygger norsk klimapolitikk på ansvarsfordelingen mellom stater som følger av internasjonale avtaler, der det gjelder et klart prinsipp om at hver stat er ansvarlig for den forbrenningen som skjer på eget territorium, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 159. Det rettslige utgangspunktet med høy terskel for overprøving, og Høyesteretts etterfølgende konkrete vurdering av dette var dermed relatert til en materiell overprøving etter Grunnloven § 112, inkludert materielle og politiske avveininger. Domstolskontrollen av disse materielle vurderingene er svært begrenset. Retten kan ikke se at disse uttalelsene har betydning for domstolskontrollen med saksbehandlingen, som derimot skal være inngående på dette området.

Etter rettens syn støttes dette av både flertallets og mindretallets uttalelser om skillet mellom den svært begrensede materielle overprøvingen etter Grunnloven § 112, og den mer inngående domstolskontrollen med saksbehandlingen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 182-184 (flertallet) og avsnitt 254-256 (mindretallet). Retten legger for øvrig til grunn at internasjonale avtaler om bokføring av territorielle utslipp er noe annet enn konsekvensutredning av forbrenningsutslipp, og at Høyesteretts uttalelser om dette prinsippet i avsnitt 159 må ses i lys av dette skillet.

Petroleumsforskriften §§ 20 flg. regulerer de nærmere kravene til konsekvensutredningsprosessen med hensyn til fasen for utbygging og produksjon (PUD). Kravene til innholdet i konsekvensutredningen i plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst er regulert i petroleumsforskriften § 22a. Det fremgår at en slik konsekvensutredning «skal» redegjøre for virkningene «utbyggingen» kan ha for næringsmessige forhold og «miljømessige forhold», herunder forebyggende og avbøtende tiltak. Det fremgår videre at konsekvensutredningen blant annet «skal» beskrive det «miljø som i vesentlig grad kan bli berørt», og vurdere og avveie «miljøkonsekvenser av utbyggingen», herunder beskrive «utslipp» til «luft». Etter rettens syn er klimagassutslipp helt klart omfattet av ordlyden «utslipp til luft».

Staten har argumentert for at bestemmelsen må forstås som at det bare er miljøkonsekvenser av selve «utbyggingen» som skal konsekvensutredes. Staten har argumentert for at begrepet «utslipp til luft» dermed bare relaterer seg til klimagassutslipp lokalt i forbindelse med selve produksjonen (produksjonsutslipp), og ikke etterfølgende forbrenning av oljen og gassen som blir utvunnet. Retten kan imidlertid ikke se at det er støtte for denne tolkningen verken i ordlyden eller formålet med bestemmelsen. Det fremgår klart av bestemmelsen at konsekvensutredningene skal redegjøre for miljømessige forhold, herunder at det skal redegjøres for utslipp til luft. Dette omfatter helt klart klimagassutslipp. Selv om det i bestemmelsen er vist til «utbyggingen», er det heller ingen tvil om at produksjon og drift også er omfattet av bestemmelsen. Dette fremstår ikke som

bestridt, men kunne vært en annen utilsiktet konsekvens av statens innskrenkende tolkning av bestemmelsen. I tillegg er formålet med konsekvensutredningen særlig å sikre at miljømessige virkninger kartlegges. Etter rettens syn er forbrenningsutslipp fra oljen og gassen som produseres i kjernen av hva som må anses som miljømessige virkninger av petroleumsvirksomhet. Dette taler dermed klart mot å tolke bestemmelsen innskrenkende.

Bestemmelsen skal videre tolkes i lys av Grunnloven § 112. Dette taler etter rettens syn også for at bestemmelsen ikke kan tolkes innskrenkende. Retten har allerede redegjort for at både flertallet og mindretallet i plenumsdommen kom til at både utslipp av klimagasser ved petroleumsaktiviteten i Norge (produksjonsutslipp) og utslipp som følge av at petroleumen som blir produsert, eksporteres og forbrennes (forbrenningsutslipp) omfattes av Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 149 (flertallet) og avsnitt 259-260 (mindretallet). Når både produksjonsutslipp og forbrenningsutslipp faller innenfor Grunnloven § 112, taler dette også for at konsekvensutredningsplikten omfatter begge formene for klimagassutslipp som følge av utbygging og drift av petroleumsforekomst.

I tillegg er statens tolkning i strid med både flertallets og mindretallets premisser i plenumsdommen i forbindelse med vurderingen av når konsekvensutredning av forbrenningsutslipp skal skje. Høyesterett vurderte omfanget av konsekvensutredningsplikten på åpningsstadiet, og kom i den forbindelse med konkrete forutsetninger for saksbehandlingen i forbindelse med plan for utbygging og drift av petroleumsforekomst (PUD).

Høyesteretts flertall presiserte først problemstillingen knyttet til dette, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 214, på følgende måte:

Eg ser fyrst på tidspunktet for når klimaverknadene må eller bør vurderast. Spørsmålet i saka her er når utgreiinga av globale klimaverknader skal gjerast i ein løpande prosess. Det heng nær saman med spørsmålet om når styresmaktene har det kunnskapsgrunnlaget som elles er nødvendig for at utgreiinga skal kunne fylle føremålet sitt – og inngå som ein naturleg del av eit vedtaksgrunnlag.

Deretter redegjorde Høyesteretts flertall for at det på tidspunktet for åpningsavgjørelsen i 2013 var usikkert om man ville finne olje og gass, og om det ville bli funnet et slikt omfang at det var drivverdig, og at klimakonsekvensene derfor var svært usikre. Etter dette konstaterte flertallet at tidspunktet for eventuell godkjenning av PUD ville være et mer egnet tidspunkt. Flertallet formulerte dette, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 216, på følgende måte:

Tidspunktet for eventuell godkjenning av PUD-en må på denne bakgrunnen klart nok vera det mest eigna og tenlege for å vurdere dei konkrete globale klimaverknadene av den utvinninga som ein då skal ta stilling til.

Høyesteretts flertall vurderte det som «heilt sentralt» at det ikke i særlig grad vil følge globale miljøkonsekvenser av åpningen eller letingen, og at konsekvenser først vil komme dersom det blir gjort drivverdige funn, og det blir søkt om og gitt tillatelse til utbygging og drift, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 217. Deretter viste Høyesteretts flertall til at klimagassutslipp vil bli konsekvensutredet før vedtak om PUD. Flertallet formulerte dette i avsnitt 218 på følgende måte:

Eg legg stor vekt på at eit utvinningsløyve, trass språkbruken, ikkje gjev ein vilkårslaus rett til utvinning sjølv om det skulle bli gjort drivverdige funn. Utvinning krev ein godkjend PUD – etter petroleumslova § 4-2. Ved PUD-en vil det normalt bli gjennomført ei konsekvensutgreiing – som også skal omfatte utslipp til luft, jf. petroleumsforskrifta § 22 a. Utslipp til luft omfattar utslepp av klimagassar. Styresmaktene vil ved vurderinga av søknaden såleis måtte ta stilling til utslepp av klimagassar.

Høyesterett forutsatte dermed helt tydelig og klart at en konsekvensutredning etter petroleumsloven § 4-2, jf. petroleumsforskriften § 22 a skal omfatte klimagassutslipp. Høyesteretts vurdering av dette kom etter at Høyesterett hadde avklart, i strid med statens syn, at forbrenningsutslipp i utlandet også skal anses som virkninger av petroleumsvirksomheten, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 218. Etter rettens syn er Høyesteretts forutsetning og tolkning av petroleumsregelverket klart formulert, og det fremstår som en sentral forutsetning for konklusjonen. Retten viser til at flertallet uttrykte at det ble lagt «stor vekt» på at klimagassutslipp ville bli konsekvensutredet i forbindelse med søknad om PUD, og at myndighetene, basert på denne utredningen, ville måtte ta stilling til de aktuelle klimagassutslippene.

Etter dette gjentok Høyesteretts flertall at petroleumsloven § 4-2 uansett må leses i sammenheng med Grunnloven § 112, og at dersom det viser seg at det vil være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen, vil myndighetene ha både rett og plikt til ikke å godkjenne planen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 222. Høyesteretts flertall presiserte videre at myndighetene vil kunne ha både rett og plikt til ikke å godkjenne PUD dersom hensynet til klima og miljø ellers på dette tidspunktet tilsier dette, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 223.

Alt dette underbygger etter rettens syn Høyesteretts forutsetning om at klimavirkningene i form av forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes. Flertallets syn var imidlertid at det vil være mest hensiktsmessig at dette skjer før godkjenning av PUD, og ikke på åpningsstadiet. Miljøorganisasjonene mente at det kunne være for sent å gjøre dette på PUD-stadiet, men Høyesterett viste til at myndighetene både ville ha rett og plikt til ikke å godkjenne planen dersom situasjonen hadde blitt slik at det ville være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 222-223. Retten forstår dette som at det må foretas en reell konsekvensutredning før godkjenning av PUD, og at det må foretas en reell prøving av om godkjenning vil være i strid med Grunnloven §

112. En slik reell prøving forutsetter at konsekvensene av forbrenningsutslipp og klimavirkninger utredes.

Flertallet drøftet videre innholdet og omfanget av utredningen av de globale klimavirkningene, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 224-240. Høyesterett skilte i den forbindelse mellom vurderinger av bruttoutslipp og nettoutslipp. Flertallet redegjorde blant annet for at nettoeffekten av forbrenningsutslipp er mer komplisert og omdiskutert, og at det er behov for å se alle utslipp fra norsk produksjon av petroleum samlet. I den forbindelse uttalte flertallet at det da måtte være opp til departementet og regjeringen å avgjøre om det var hensiktsmessig å vise til klimavirkninger på et overordnet nivå, som en del av den norske klimapolitikken, fremfor å omtale dem i den konkrete konsekvensutredningen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 234. Flertallet viste igjen til at det på åpningsstadiet ville være usikkert hva som ville være bruttoutslipp (avsnitt 239) og at dette gjaldt enda mer for vurderingen av nettoeffekten (avsnitt 240).

Staten har argumentert for at Høyesteretts uttalelser i avsnitt 234 og 238-239 tilsier at departementet selv kan vurdere klimagassutslipp på et mer overordnet nivå, og at det ikke er et krav om at dette skal konsekvensutredes. Retten er ikke enig i denne tolkningen, og mener departementets tolkning er basert på enkeltsitater tatt ut av konteksten. Retten oppfatter denne delen av flertallets drøftelse som en konkret vurdering av hvilke krav som kunne stilles til innhold og omfang av utredningen på åpningsstadiet, og ikke på PUD-stadiet. Flertallet viste til at både brutto og netto utslipp ville være usikre på åpningsstadiet, og at det derfor ville være mer hensiktsmessig at dette konsekvensutredes på PUD-stadiet. I den forbindelse uttalte flertallet at det på åpningsstadiet var tilstrekkelig at dette skjedde på et mer overordnet nivå, og at det ikke ble konsekvensutredet. Flertallet var for øvrig tydelig på at det er maksimale utslipp, det vil si bruttoutslipp, som skal konsekvensutredes før godkjenning av PUD. Det fremstår som mer usikkert om Høyesterett forutsatte at nettoutslipp også skal konsekvensutredes, eller om dette kan tas på et mer overordnet nivå. Hensynet til forsvarlig saksbehandling kan imidlertid tale for at dette bør være en del av konsekvensutredningen, så lenge staten anser nettoutslipp som relevant. Retten kommer tilbake til dette.

Til slutt konkluderte flertallet med at det ikke ble gjort saksbehandlingsfeil knyttet til klimavirkninger under konsekvensutredningen ved åpningen av Barentshavet sørøst i 2013. Flertallet gjentok i den forbindelse forutsetningen om konsekvensutredning av klimavirkninger ved en eventuell søknad om PUD. Høyesteretts flertall formulerte dette, jf. HR-2020-2472 avsnitt 241, på følgende måte:

Min konklusjon er at det ikkje vart gjort sakshandsamingsfeil knytte til klimaverknadene under konsekvensutgreiinga ved opninga av Barentshavet søraust i 2013. Klimaverknadene blir fortløpande politisk vurderte – og vil bli konsekvensutgreidde ved ein eventuell søknad om PUD. Dette kan dimed heller

ikkje føre til at vedtaket om utvinningsløyva i den 23. konsesjonsrunden i 2016 er ugyldig på dette grunnlaget.

Denne konklusjonen kom etter at Høyesteretts flertall hadde redegjort for at forbrenningsutslipp i utlandet er klimagassutslipp som omfattes av konsekvensutredningsplikten etter petroleumsloven § 4-2, jf. petroleumsforskriften § 22 a, tolket i lys av Grunnloven § 112. Etter rettens syn fremstår dette som en helt klar forutsetning for flertallets konklusjon med hensyn til hvilke krav som kunne stilles til konsekvensutredningen på åpningsstadiet. Flertallet forutsatte klart at forbrenningsutslipp og klimavirkninger skulle konsekvensutredes senere ved en eventuell søknad om PUD, og at klimavirkningene i tillegg blir fortløpende politisk vurdert. Retten skal som nevnt ikke overprøve de politiske vurderingene av dette, og skal bare vurdere om det er krav til at dette konsekvensutredes.

I den første oversettelsen av plenumsdommen til engelsk, ble det brukt denne formuleringen for uttalelsen i avsnitt 241:

The climate effects are politically assessed on a regular basis – and the consequences will be clarified with a possible PDO application.

Staten ved Regjeringsadvokaten viste til denne formuleringen i sitt skriv av 26. april 2022 til EMD i forbindelse med den pågående klagesaken der. Den daværende engelske oversettelsen kunne oppfattes som at Høyesterett bare forutsatte et krav om at klimavirkningene skulle avklares eller lignende, og at det ikke var en klar forutsetning om konsekvensutredning. Høyesterett endret imidlertid på oversettelsen den 4. mai 2022. Dette fremgår av fotnote 2 til den engelske oversettelsen som nå er tilgjengelig på Lovdata. I den siste tilgjengelige oversettelsen er denne delen av avsnitt 241 formulert på følgende måte:

The climate effects are politically assessed on a continuous basis – and will be subject to an environmental impact assessment in connection with a possible PDO application.

Den siste tilgjengelige oversettelsen viser dermed helt klart at flertallets forutsetning var at klimavirkningene ville bli konsekvensutredet, og ikke bare avklart, i forbindelse med en eventuell søknad om PUD.

Høyesteretts flertall gjentok i avsnitt 243 at det var manglende konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i utlandet som hadde blitt etterlyst og vurdert konkret. I avsnitt 246 gjentok Høyesterett den klare forutsetningen om at dette skal konsekvensutredes på PUD-stadiet. Dette ble formulert på følgende måte:

Eg nemner likevel at i saka her har korkje opninga i 2013 eller tildelingsvedtaket i 2016 ført til utslepp av klimagassar. Ei eventuell mangelfull vurdering av

forbrenningseffekten i utlandet ved framtidig utvinning av petroleum i Barentshavet søraust før opninga i 2013, vil styresmaktene såleis kunne rette opp – «råde bot på» - gjennom den vidare prosessen. Som nemnt vil dette i fyrste rekkje kunne skje på PUD-stadiet, gjennom konsekvensutgreiinga som vil liggje til grunn for styresmaktenes avgjerd av om det skal gjevast løyve til utbygging og drift, og i tilfelle på kva for vilkår. Men det kan også skje ved eit generelt politisk vedtak om nedtrapping av petroleumsverksemda dersom Stortinget meiner det er riktig. Dette må klart nok vera tilstrekkeleg etter dei krava som er sette av EU-domstolen. Det grunnleggjande føremålet bak reglane er at miljøverknadene skal vera tilstrekkeleg utgreidde og vurderte før det er aktuelt at dei inntreffer. Dette er fanga opp av det utgreiingsregimet som gjeld på dette området, ved at ein PUD ikkje kan godkjennast før etter ei konsekvensutgreiing. Her har altså styresmaktene fullt herredøme over om miljøverknadene faktisk vil inntreffe eller ikkje.

Retten oppfatter dette som en klar og utvetydig forutsetning om at klimavirkningene fra forbrenningsutslipp i utlandet enten må konsekvensutredes før godkjenning av PUD, eller at det alternativt må skje politisk vedtak om nedtrapping av petroleumsvirksomheten dersom Stortinget mener dette er riktig. Retten kan ikke se at Høyesteretts flertall har angitt som et alternativ at departementet selv kan velge å vurdere klimavirkningene på et mer overordnet nivå eller lignende, slik staten har argumentert for. Tvert imot har Høyesteretts flertall helt tydelig forutsatt at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes før godkjenning av PUD.

Dette støttes også av mindretallets tolkning av flertallets uttalelser, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 270 og 283. Det fremgår av mindretallets premisser at uenigheten ikke knyttet seg til om forbrenningsutslipp og klimavirkninger skal konsekvensutredes, men tidspunktet for når dette skal skje. Flertallet mente det ville være tilstrekkelig at dette konsekvensutredes på PUD-stadiet, mens mindretallet mente at dette skulle konsekvensutredes på åpningsstadiet også.

Høyesteretts uttalelser om at forbrenningsutslipp i utlandet skal konsekvensutredes i forbindelse med søknad om plan for utbygging og drift av petroleumsforekomst (PUD) er klart formulert, og fremstår som sentralt i begrunnelsen for domsresultatet. Denne forståelsen av petroleumsregelverket sett i lys av Grunnloven § 112, fremstår som helt klar fra både flertallets og mindretallets premisser, og var en sentral forutsetning for flertallets konklusjon.

Retten mener derfor at uttalelsene om dette har prejudikatsvirkning, jf. bl.a. Skoghøy, Rett og Rettsanvendelse 2. utgave 2023 s. 168. Det er her lagt til grunn at «Mens rettskraftsvirkningen av en dom er knyttet til utfallet av saken, er prejudikatvirkningen av en rettsavgjørelse knyttet til den rettssetning som danner grunnlaget for avgjørelsen». Videre er det redegjort for at en avgjørelse kan bygge på flere begrunnelser. Det fremgår i den forbindelse at «Dersom en avgjørelse bygger på likestilte avgjørelsesgrunnlag, må alle avgjørelsesgrunnlagene tillegges prejudikatvirkning». Til dette bemerkes at Høyesterett

kunne valgt å bare vurdere konsekvensutredningsplikten på åpningsstadiet. Når Høyesterett likevel har kommet med klare uttalelser om konsekvensutredningsplikten på produksjonsstadiet, og har ansett dette som en helt sentral forutsetning for resultatet, mener retten at disse premissene har prejudikatsvirkning.

Terskelen for å fravike tidligere prejudikater varierer med hvilket nivå innenfor Høyesterett som har truffet avgjørelsen, og størst vekt har avgjørelser i plenum, jf. domstolloven § 5 fjerde avsnitt. Terskelen for å fravike avgjørelser avsagt i plenum er meget høy på grunn av den funksjon som Høyesterett i plenum er tiltenkt, jf. Skoghøy, Rett og Rettsanvendelse, 2. utgave 2023 s. 168. Det fremgår videre i den samme boken på s. 178 at:

Som hovedregel bør prejudikater anses som gjeldende rett inntil regelen er endret av lovgiver, eller prejudikatet er fraveket av Høyesterett selv. Lavere domstoler kan argumentere for å fravike en rettsoppfatning som er uttalt av Høyesterett, men av hensyn til rettsenheten bør de normalt følge denne rettsoppfatningen så lenge den ikke er blitt fraveket av Høyesterett. Det samme gjelder for teoretikere og andre rettsanvendere.

Dette støttes også bl.a. av Eckhoff ved/Helgesen, Rettskildelære 5. utgave 2001 s. 160-161 og s. 179. Det fremgår blant annet at den vanlige oppfatningen er at Høyesteretts prejudikater er bindende for alle andre enn Høyesterett selv, og at det praktisk talt aldri forekommer at en underordnet domstol eller et forvaltningsorgan bevisst fraviker en Høyesterettsdom som de anser som et prejudikat, jf. s. 160. I forlengelsen av dette er det presisert at ingen andre rettskildedefaktorer har så stor vekt som en Høyesterettsdom, og at man normalt må rette seg etter det Høyesterett har sagt om lovens forståelse, jf. s. 161. Det fremgår videre at det sjelden eller aldri har skjedd at en dom avsagt i plenum senere er uttrykkelig fraveket, og at det i så fall antagelig vil kreve en ny plenumsbehandling, jf. s. 179.

Dette innebærer dermed at Høyesteretts prejudikat i plenum ikke kan fravikes av verken Olje- og energidepartementet, Oslo tingrett eller andre rettsanvendere. Det foreligger for øvrig, så vidt retten er kjent med, ikke annen norsk rettspraksis om tolkningen av disse reglene.

Staten har anført at dersom det legges til grunn at Høyesterett har ment at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes i forbindelse med PUD, så vil dette i praksis innebære en lovendring. Staten har argumentert med at dette vil være å strekke dommen for langt. Til dette bemerkes at Høyesteretts tolkning av petroleumsregelverket er i samsvar med lovens ordlyd, lovforarbeider og formål. Høyesteretts tolkning medfører dermed ikke behov for lovendringer, verken av petroleumsloven § 4-2 annet avsnitt eller petroleumsforskriften § 22a. At det antagelig er et behov for å oppdatere PUD-veilederen

på dette punktet, kan etter rettens syn i seg selv uansett ikke tale for å fravike Høyesteretts forståelse av regelverket.

Rettens konklusjon er etter dette at det er et rettslig krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd, jf. petroleumsforskriften § 22a, tolket i lys av Grunnloven § 112. Retten vil komme tilbake til om konsekvensutredningsplikten omfatter både bruttoutslipp og nettoutslipp.

3.5.4 Konsekvensutredningsplikten etter EUs prosjektdirektiv

Reglene i petroleumsforskriften gjennomfører EUs prosjektdirektiv, og må derfor tolkes i samsvar med prosjektdirektivet. I tilfelle konflikt skal bestemmelsene i prosjektdirektivet gå foran reglene i petroleumsforskriften, jf. EØS-loven § 2.

Retten har kommet til at det ikke er noen motstrid mellom det norske petroleumsregelverket og prosjektdirektivet. En nærmere tolkning av prosjektdirektivet bekrefter etter rettens syn Høyesteretts forutsetning om at forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomhet skal konsekvensutredes.

Den EØS-rettslige regelen må tolkes ved hjelp av EØS-rettslig metode. I EU-domstolens avgjørelse 3. oktober 2013 (C-538/11 P) avsnitt 50 heter det følgende om tolkningen av bestemmelser i EU-retten:

Hvad angår spørsmålet, om dette led i det første anbringende er velbegrunnet, bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, den forfølger, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til EU-rettens bestemmelser som helhed (jf. i denne retning dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 20). En EU-retlig bestemmelses tilblivelse kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, sag C-370/12, Pringle, præmis 135).

Ordlyden står dermed sentralt. Det samme gjelder konteksten og formålet. Tilblivelseshistorikken er også relevant, men bare for å bekrefte eller avkrefte ulike tolkningsalternativer. Det er også redegjort for denne tolkningsmetoden i C-24/19 avsnitt 37, HR-2023-1246-A avsnitt 41 og HR-2023-2030-P avsnitt 165.

Praksis fra EU-domstolen er relevant. Det foreligger imidlertid ikke sammenlignbare avgjørelser fra EU-domstolen om tilsvarende problemstilling som i denne saken, og retten ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på dette. Retten vil imidlertid påpeke at EU-domstolen har lagt til grunn at prosjektdirektivets anvendelsesområde skal tolkes bredt og at formålet er meget vidt, jf. bl.a. C-2/07 Abraham et. al. avsnitt 42. I forlengelsen av dette er det i samme avgjørelse uttalt at det vil være for snevert og formålsstridig kun å vurdere direkte virkninger, og ikke mulige virkninger fra «the use and exploitation of the end

product», jf. avsnitt 42-46. Samlet sett mener retten at praksis fra EU-domstolen viser at direktivets ordlyd ikke skal tolkes innskrenkende.

At det er lite sammenlignbar praksis fra EU-domstolene skyldes muligens at det er få andre olje- og gass produserende land i Europa. Partene har derfor under hovedforhandlingen vist til intern rett i andre land, herunder USA, Australia, England, Irland, Skottland og Nederland. Retten legger til grunn at andre lands interne rett i utgangspunktet har begrenset rettskildemessig vekt. Det er samtidig verdt å merke seg at USA har regler om at klimavirkninger fra forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes, og at dette har blitt gjort, for eksempel for oljefeltet Willow nord i Alaska. Retten viser også til at australske domstoler har ansett forbrenningsutslipp fra for eksempel kull som indirekte virkninger. Retten la til grunn at det vil skade miljøet i Australia, uavhengig av hvor kullet til slutt blir brent, jf. *Waratah Coal Pty Ltd v. Youth Verdict Ltd & Ors (No 6) 2022 QLC*, avsnitt 25-28. Det er også opplyst at lignende problemstilling som i denne saken er til behandling i britisk Høyesterett. Anke-domstolen avsa avgjørelse den 17. februar 2022 under dissens, og referansen er *R (Finch) v. Surrey County Council et al. Court of Appeal*. Retten ser imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på en komparativ analyse av øvrige lands interne rett siden dette har begrenset betydning.

Staten har videre argumentert med at uttalelser i fortalen har begrenset rettskildemessig vekt. Retten legger imidlertid til grunn at fortalen er relevant med hensyn til konteksten og formålet med direktivet, sml. også HR-2020-2472-P avsnitt 285. Dette kommer uansett ikke på spissen i denne saken fordi ordlyden i direktivet er klart formulert. Innholdet i fortalene til direktivene fra henholdsvis 2011 og 2014 inneholder i hvert fall ikke grunnlag for en innskrenkende tolkning av ordlyden.

Dette støttes også av Høyesteretts uttalelse om at bestemmelsene i plandirektivet, basert på praksis fra EU-domstolen, vil bli tolket ut fra formålet, og at det ikke var grunnlag for å tolke ordlyden innskrenkende, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 211, jf. også avsnitt 246. Dette ble også lagt til grunn at mindretallet i Høyesterett, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 263-267. Etter rettens syn tilsier dette at også prosjektdirektivet skal tolkes ut fra formålet, og at det ikke er grunnlag for å tolke ordlyden innskrenkende.

Det fremgår blant annet av fortalen at formålet med prosjektdirektivet blant annet er å sikre et høyt beskyttelsesnivå for miljøet og effektiv offentlig deltakelse. Det fremgår av fortalen punkt 16 at:

En effektiv offentlig deltagelse i beslutningstagningen giver offentligheden mulighed for at fremsætte udtalelser og give udtryk for betænkeligheder, som kan være relevante for beslutningerne, og som beslutningstageren kan tage hensyn til, således at ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen fremmes og offentlighedens opmærksomhed omkring miljøspørgsmål og dens støtte til beslutningerne øges.

Retten oppfatter dette slik at prosessen i seg selv er ment å ivareta demokratihensyn og økt oppmerksomhet om miljøspørsmål. Prosjektdirektivet gir ikke føringer for resultatet, men for selve prosessen. I tillegg fremgår av fortalen punkt 2 at prosjektdirektivet bygger på føre-var-prinsippet og forebygging ved kilden. Det fremgår videre av fortalen punkt 7 at tillatelser som kan forventes å få vesentlige innvirkninger på miljøet først bør gis når disse vesentlige innvirkningene på miljøet har blitt vurdert.

Prosjektdirektivet stiller utrednings- og informasjonskrav til prosjekter som i vesentlig grad kan påvirke miljøet, jf. artikkel 1 nr. 1. Et «prosjekt» er definert som utføring av bygg- og anleggsarbeider eller andre installasjoner eller arbeider, og andre inngrep i det naturlige miljø eller i landskapet, herunder de som tar sikte på «udnyttelse av ressurser i undergrunden», jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a). Tillatelse til slike prosjekter bør først gis etter at det er gjennomført konsekvensutredning, jf. artikkel 2 nr. 1. Dette fremgår også av fortalen, der det er presisert at denne vurderingen bør foretas på grunnlag av relevante opplysninger fra byggherren, og eventuelt også fra myndighetene og offentligheten som forventes å bli berørt av prosjektet. En «tillatelse» er videre definert som en avgjørelse fra den eller de kompetente myndigheter som gir byggherren rett til å «gjennomføre projektet», jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav c). Retten legger til grunn at godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet må anses som en tillatelse som omfattes av prosjektdirektivet. Dette er heller ikke bestridt.

Prosjektdirektivet skiller mellom visse prosjekter som etter den klare hovedregelen skal konsekvensutredes, og andre prosjekter som skal utredes dersom medlemsstaten finner det nødvendig. Det fremgår av artikkel 4 nr. 1 at prosjektene som er oppført i bilag I skal konsekvensutredes i henhold til artikkel 5-10. Det fremgår av artikkel 4 nr. 2 at medlemsstatene selv kan vurdere om prosjekter oppført i bilag II skal konsekvensutredes. Oljeutvinning av en viss størrelse er et prosjekt som «skal» konsekvensutredes, jf. artikkel 4 nr. 1 og bilag I pkt. 14. Retten legger til grunn at Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil er prosjekter som omfattes av bilag I pkt. 14, og som dermed skal konsekvensutredes, jf. artikkel 4 nr. 1. Dette fremstår heller ikke som bestridt. Det er gjennomført konsekvensutredninger av prosjektene, og uenigheten knytter seg bare til om forbrenningsutslipp og klimavirkninger skulle vært en del av konsekvensutredningene. Prosjektene i bilag I, som skal konsekvensutredes, er for øvrig også omtalt i fortalen punkt 8. Det fremgår at «Prosjekter inden for visse kategorier har væsentlige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør principielt underkastes en systematisk vurdering». Dette viser at formålet med konsekvensutredning er å foreta en systematisk vurdering for å sikre et godt avgjørelsesgrunnlag. Dette anses forutsetningsvis som viktig for prosjekter som har vesentlige innvirkninger på miljøet.

Miljøkonsekvensvurderingen skal bestå i å påvise, beskrive og vurdere et prosjekts «væsentlige direkte og indirekte virkninger» på flere faktorer som er listet opp, inkludert «klima», jf. artikkel 3 nr. 1 bokstav c). Ordlyden av «indirekte» forutsetter at det ikke er

direkte, og at virkningen kan komme via et eller flere mellomledd. Dette taler for at det ikke kan være avgjørende at forbrenningsutslippene ikke skjer på stedet i forbindelse med produksjonen, og at de i stedet kommer senere via et eller flere mellomledd som forbrenningsutslipp andre steder.

I tilfeller der det kreves en miljøkonsekvensutredning, slik som er tilfelle for samtlige prosjekter i denne saken, skal byggherren utferdige og fremlegge en «miljøkonsekvensvurderingsrapport», jf. artikkel 5 nr. 1. Det fremgår at opplysningene «mindst» skal omfatte blant annet en beskrivelse av prosjektets «forventede væsentlige indvirkninger på miljøet», og «alle yderligere opplysninger» omhandlet i bilag IV, som er relevante for de særlige karakteristika som gjør seg gjeldende for et bestemt prosjekt eller prosjekttype, og for det «miljø» som forventes å bli berørt, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav b) og f). En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at det ikke bare er direkte virkninger som er relevant, men at også indirekte virkninger omfattes. I tillegg er klima en av faktorene som skal vurderes med hensyn til både direkte og indirekte virkninger. Konsekvensutredningen skal omfatte forhold som er særlig karakteristiske virkninger av denne typen prosjekt, og listen er bare ment som et minstekrav. I tillegg fremgår at konsekvensutredningen skal inneholde «alle» opplysninger som er omhandlet i bilag IV. Det fremstår dermed ikke som at det er rom for å gjøre unntak dersom opplysningene er listet opp i bilag IV.

Bilag IV til prosjektdirektivet gir en nærmere oversikt over hvilke opplysninger som skal være med i konsekvensutredningen, jf. artikkel 5 nr. 1. Det fremgår av bilag IV pkt. 4 en nærmere angivelse av vesentlige direkte og indirekte virkninger som er omtalt i artikkel 3 nr. 1. Det er spesifisert at dette omfatter «luft, klima (f.eks. drivhusgassemisjoner, virkninger, der er relevante for tilpasning)». Ordlyden taler dermed klart for at klimagassutslipp er omfattet. Artikkel 3 nr. 1 angir at det både skal opplyses om direkte og indirekte virkninger, og retten kan ikke se at det er angitt noe skille mellom produksjonsutslipp og etterfølgende forbrenningsutslipp. Tvert imot er ordlyden bred og omfatter klart både direkte og indirekte klimagassutslipp. Etter rettens syn er også forbrenningsutslipp en særlig karakteristisk virkning fra olje- og gassutvinning.

I tillegg fremgår av bilag IV pkt. 5 at konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av prosjektets forventede vesentlige virkninger på miljøet som følge av blant annet kumulasjonen av prosjektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter, og prosjektets «indvirkning på klimaet (f. eks. arten og omfanget af drivhusgassemisjoner) og prosjektets sårbarhet over for klimaendringer», jf. pkt. 5 bokstav e) og f). Bestemmelsen i bokstav f) ble tatt inn i prosjektdirektivet i 2014. Det ble i den forbindelse gjort endringer i bilag III nr. 1 f) og bilag IV pkt. 4 og 5 f). Disse endringene viser at det ble enda mer tydelig at det skal foretas en helhetlig samlet vurdering av blant annet klimavirkninger i konsekvensutredningen.

Det fremgår videre generelt under bilag IV pkt. 5 en nærmere beskrivelse av de vesentlige virkninger som bør tas med i konsekvensutredningen i forbindelse med de angitte faktorene, jf. artikkel 3 nr. 1. Det fremgår at beskrivelsen av disse faktorene, inkludert

klimavirkninger, bør omfatte «prosjektets direkte virkninger og i givet fald dets indirekte, sekundære, kumulative, grænseoverskridende, kort- mellem- og langsigtede, vedvarende eller midlertidige samt positive eller negative virkninger». Det fremgår i tillegg at det i beskrivelsen bør tas hensyn til de «miljøbeskyttelsesmål» som er fastlagt på EU- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for prosjektet. Ordlyden taler for at det ikke bare er mer direkte lokale miljøvirkninger som følge av utbyggingen og produksjonen som omfattes, men at det også skal tas med alle relevante klimavirkninger som følge av prosjektet. Dette støttes også av ordlyden i den engelske oversettelsen av prosjektdirektivet der det fremgår at beskrivelsen skal inneholde «any indirect, secondary, cumulative, transboundary, short-term, medium-term and long-term, permanent and temporary, positive and negative effects of the project», jf. bilag IV pkt. 5 siste avsnitt.

Staten har argumentert med at forbrenningsutslipp ikke er virkninger av prosjektet eller utbyggingen. Retten er ikke enig i dette, og mener at dette er i strid med ordlyden i prosjektdirektivet. Etter rettens syn er forbrenningsutslipp fra petroleumsutvinning en såpass vesentlig og særlig karakteristisk følge av slike prosjekter, at dette helt klart må anses som indirekte klimavirkninger i prosjektdirektivets forstand. Hele formålet med petroleumsutvinning er å gjøre tilgjengelig geologisk lagret karbon i form av olje eller gass. Klimagassutslipp fra karbonet er dermed både en uunngåelig og tilsiktet virkning fra prosjektet. Retten viser i den forbindelse også blant annet til forklaringen fra sakkyndig vitne, professor Drange. Han forklarte at når karbonet først er hentet ut, så hjelper det ikke å lagre det midlertidig eller lignende. Det eneste sikre for å hindre klimagassutslipp vil i så fall være å lagre det i gruver, som atomavfall. Dersom forbrenningsutslipp ikke omfattes, vil dette innebære at bestemmelsene i prosjektdirektivet om vurdering av indirekte klimavirkninger fra petroleumsvirksomhet i praksis vil være uten reelt innhold.

Etter rettens syn støttes denne tolkningen også av at konsekvensutredningsplikten bestemmes av mengden olje og gass som vil bli utvunnet i kommersielt siktemål, jf. prosjektdirektivet bilag I pkt. 14, jf. artikkel 14 nr. 1. Det fremgår at prosjekter med utvinning av olje og naturgass i kommersiell hensikt der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 m³ per dag for gass skal konsekvensutredes. Dette punktet er også tatt inn på tilsvarende måte i norsk rett i konsekvensutredningsforskriften vedlegg I pkt. 14. At konsekvensutredningsplikten er definert ut fra mengden olje og gass som skal utvinnes i kommersiell hensikt, taler også klart for at forbrenningsutslipp skal med i konsekvensutredningen. Dersom det bare hadde vært relevant med produksjonsutslipp, ville det vært mer naturlig at konsekvensutredningsplikten var definert ut fra omfang og utslipp for utbyggingen eller lignende, og ikke fra mengden olje og gass som skal hentes ut i kommersiell hensikt.

Etter rettens syn støttes tolkningen også av flere punkter i prosjektdirektivets fortale, og det vises særlig til fortalen pkt. 2, der det fremgår at Unionens politikk på miljøområdet er basert på forsiktighetsprinsippet, prinsippet om forebyggende innsats, prinsippet om inngrep overfor miljøskader fortrinnsvis ved kilden og prinsippet om at forurenseren betaler. Det fremgår videre at innvirkningene på miljøet bør tas i betraktning på et så tidlig

stadium som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser. I fortalen til det oppdaterte direktivet fra 2014, jf. 2014/52/EU, er det også flere punkter som understreker at det skal foretas helhetlig utredning av klimavirkninger. Retten viser særlig til fortalen punkt 7, 13, 22 og 23. Det fremgår av fortalen punkt 7 at klimaendringer har fått større betydning i politikktutforming, og at dette derfor bør utgjøre viktige elementer i vurderings- og beslutningsprosessene. Det fremgår videre av fortalen punkt 13 at:

Klimaendringer vil fortsatt medføre skade på miljøet og bringe den økonomiske utvikling i fare. Der bør i den forbindelse foretages vurderinger af projekternes indvirkning på klimaet (f.eks. drivhusgasemissioner) og deres sårbarhed over for klimaendringer.

I fortalen punkt 22 er det videre fremhevet at konsekvensutredningene bør ta hensyn til virkningene av hele det konkrete prosjektet, for å sikre høyt nivå av miljøet. I tillegg er det i fortalen punkt 23 fremhevet hva myndighetene bør gjøre for å få en fullstendig vurdering av prosjektets direkte og indirekte virkninger på miljøet.

Etter rettens syn støtter uttalelsene i direktivets fortale at det skal foretas en helhetlig og fullstendig analyse av både direkte og indirekte miljøvirkninger, og at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes i forbindelse med tillatelse til utbygging og drift av petroleumsvirksomhet.

Denne tolkningen av prosjektdirektivet støttes etter rettens syn også av Høyesteretts uttalelser i plenumsdommen, jf. HR-2020-2472-P. Høyesterett vurderte i den forbindelse spørsmålet opp mot plandirektivet, siden saken gjaldt åpningsfasen. Det er imidlertid stort sett tilsvarende formuleringer i både plandirektivet og prosjektdirektivet med hensyn til hva som omfattes av konsekvensutredningsplikten. Forskjellen er i hovedsak at dette er enda tydeligere spesifisert i prosjektdirektivet.

Høyesteretts flertall la til grunn at EU-domstolens holdning var at plandirektivet ville bli tolket ut fra formålet, og at det ikke var grunnlag for å tolke ordlyden innskrenkende, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 210-2011. Flertallet anså det imidlertid ikke som nødvendig å ta stilling til om også konsekvensene av utslipp av klimagasser etter forbrenning av eksportert olje og gass, i EU/EØS-land eller andre land, falt inn under plikten til konsekvensutredning etter plandirektivet.

Høyesteretts mindretall var ikke i tvil om at forbrenningsutslipp omfattes av plandirektivet, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 263-267. Mindretallet uttalte i avsnitt 263 at:

Forbrenningsutslippene fra norskprodusert petroleum er en miljøkonsekvens av vår petroleumsindustri. Utslippene påvirker det globale klimaet, herunder klimaet i Norge og i EØS-området. Klimakonsekvensene er «miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten», jf. petroleumsloven § 3-1, jf. § 1-6 bokstav c, jf. også petroleumsforskriften § 6 c bokstav d og e. Tilsvarende er de globale klimakonsekvensene av forbrenning av norskprodusert petroleum utvilsomt omfattet

av begrepet «miljøvirkninger» i plandirektivet artikkel 5, jf. dets vedlegg I bokstav e og f. Jeg viser også til fotnoten i vedlegget som førstvoterende siterer, hvor det fremgår at også sekundære, kumulative og langsiktige miljøvirkninger er omfattet.

Forskjellen mellom plandirektivet og prosjektdirektivet er at det er tatt inn «indirekte» i prosjektdirektivet, og angitt konkret hva som fattes. Flertallet la videre vekt på momenter som stod i en fotnote til plandirektivet. Innholdet i denne fotnoten ble i 2014 tatt direkte inn i prosjektdirektivet bilag IV pkt. 5. Det fremgår dermed enda tydeligere ut fra ordlyden i prosjektdirektivet at etterfølgende forbrenningsutslipp er omfattet av konsekvensutredningsplikten. I tillegg støttes dette av formålet med direktivet. Høyesteretts mindretall mente at det var helt «utvilsomt» at forbrenningsutslipp var miljøvirkninger av petroleumsvirksomheten. Denne vurderingen er etter rettens syn enda mer tydelig etter ordlyden i prosjektdirektivet.

Rettens konklusjon er etter dette at det er et rettslig krav om at forbrenningsutslipp og klimavirkninger skal konsekvensutredes etter EUs prosjektdirektiv.

3.5.5 Betydning av etterfølgende stortingsbehandling mv.

Staten har vist til at Høyesteretts plenumsdom mv. har vært tema på Stortinget flere ganger i etterkant, og at et flertall på Stortinget har avvist at dommen kan tolkes slik at det er et rettslig krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes.

Høyesterett har som et utgangspunkt lagt til grunn at etterfølgende uttalelser fra Stortinget om gjeldende rett i innstillinger, proposisjoner og lignende har begrenset rettskildemessig vekt. Høyesterett har i en annen sak uttalt at «Uttalelser i en proposisjon om gjeldende rett må anses som etterarbeider til den tidligere loven, som i seg selv har begrenset vekt», jf. HR-2021-2572-A avsnitt 60. Dette taler etter rettens syn for at uttalelser fra enkeltrepresentanter i forbindelse med etterfølgende komitebehandling på Stortinget har begrenset rettskildemessig vekt.

I juridisk teori er det videre lagt til grunn at politiske signaler ikke bør kunne brukes som midler til å utvide rammene for inngrep eller beskjære rettigheter, og at det politiske flertall i slike tilfeller må finne seg i å gå veien om en lovendring, jf. Eckhoff v/Helgesen, Rettskildelære 5. utgave 2001 s. 99-100. Dette tilsier at det ikke kan legges vekt på uttalelser fra enkeltrepresentanter om forslag som ikke har blitt behandlet i lovsak, uavhengig av om representantene har tilhørt flertallet i komiteene, og uavhengig av om stortingsrepresentantene selv har juridisk bakgrunn. Dette støttes også av annen juridisk teori, jf. Skoghøy, Rett og Rettsanvendelse 2. utgave 2023 s 99, der det blant annet fremgår:

Hvis etterfølgende lovgiverutsagn skal tillegges autoritativ kraft, vil det imidlertid gi anledning til – uten å følge normal prosedyre for lovendring – å endre loven med tilbakevirkende kraft. Dette er ikke akseptabelt. På områder hvor det gjelder et

lovkrav, har Høyesterett derfor stilt seg fullstendig avvisende til å tillegge etterarbeider selvstendig rettskildemessig betydning til ugunst for borgerne.

På denne bakgrunn mener retten det rent prinsipielt er problematisk å vektlegge etterfølgende uttalelser fra Stortinget, som ikke er i lovsak, betydning ved tolkning av petroleumsregelverket. Dette underbygges også av at uttalelsene har kommet i komitebehandlinger i en annen sammenheng, og etter rettens syn heller ikke er i samsvar med det øvrige rettskildebildet, sml. HR-2010-258-P avsnitt 172. Selv om etterfølgende uttalelser i Stortinget ikke har rettskildemessig vekt ved selve tolkningen av petroleumsregelverket, kan politiske signaler ha betydning som et moment ved innvirkningsvurderingen. Retten kommer tilbake til dette.

Overordnet vil retten også bemerke at Stortinget uansett må forholde seg til EUs prosjektdirektiv, som etter rettens syn er minst like tydelig som petroleumsforskriften med hensyn til kravet om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes.

Retten vil imidlertid for helhetens skyld i det følgende gjennomgå stortingsdokumentene som staten har vist til under rettsprosessen. Dette gjelder i hovedsak etterfølgende uttalelser fra representanter på Stortinget om gjeldende rett.

Staten har vist til Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Årsmelding for 2021 fra Norges institusjon for menneskerettigheter, jf. Innst. 425 S (2021-2022). Det fremgår på s. 5 i denne innstillingen at NIM anbefalte Stortinget om å be regjeringen om å utrede endring av klimaloven for å lovfeste 1,5 gradersmålet og forplikte til spesifiserte årlige utslippskutt frem til nullutslipp innenfor et nasjonalt karbonbudsjett. Det fremgår på s. 9 i innstillingen at flertallet i komiteen avviste forslaget, og at de i den forbindelse var uenige i NIMs tolkning av plenumsdommen. Flertallet uttalte i den forbindelse at NIMs syn på betydningen av eksporterte forbrenningsutslipp neppe kan være i tråd med premissene i Høyesteretts plenumsdom. Til støtte for dette viste flertallet til betenkningen fra professor Eivind Smith av 16. mai 2022, som ble vedlagt innstillingen.

Tittelen på betenkningen fra professor Smith var «Gir Grunnloven § 112 staten plikt til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø». Professor Smith argumenterte blant annet for at klimaeffekt av forbrenningsutslipp ikke er et pliktig hensyn, men at det bare er et hensyn som «må kunne trekkjast inn» ved bruken av Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-) avsnitt 149. Han argumenterte videre for at Høyesterett ikke sa noe om at kunnskapen skal gjøres tilgjengelig i en bestemt form, som for eksempel konsekvensutredning, og at han selv mente at det ikke var noen grunn til at konsekvenser i en mer generell form ved stortingsmeldinger mv. ikke ville kunne oppfylle Grunnlovens krav. I tillegg fremholdt han at han ikke kunne se at kravene til bærekraft etter Grunnloven § 112 må være oppfylt i hver enkelt sak om tillatelse til petroleumsvirksomhet. Til dette vil retten bemerke at det fremgår av betenkningen at han

utelukkende ville se på spørsmål om forståelsen av Grunnloven § 112, og at han ikke ville gå inn på hvilke plikter som måtte følge av andre bestemmelser, som for eksempel petroleumsloven, naturmangfoldloven, menneskerettsloven (EMK), klimaloven, samt plan- og prosjektdirektivet mv. Betenkingen gjelder dermed bare tolkningen av Grunnloven § 112, og ikke en tolkning av petroleumsregelverket i lys av Grunnloven § 112. I tillegg var konteksten behandling av NIMs årsmelding, der det blant annet hadde kommet forslag om lovfesting av 1,5 gradersmålet. Dette er ikke tema i denne saken. Saksøkerne har videre fremhevet at betenkingen er basert på professor Eivinds Smiths artikkel i boken «Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112» fra 2019, der han var redaktør sammen med professor Ole Kristian Fauchald. Artikkelen hans hadde tittelen «Miljøparagrafen - kritisk lest». I denne artikkelen argumenterte professor Smith for at håndheving av Grunnloven § 112 hører under riksrett, og ikke er en sak for de alminnelige domstolene. Dette synspunktet ble imidlertid avvist av Høyesterett i HR-2020-2472-P avsnitt 138-145. Alt dette tilsier etter rettens syn at betenkingen har begrenset relevans ved den konkrete tolkningen av petroleumsregelverket og prosjektdirektivet, også i lys av Grunnloven § 112.

Innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om NIMs årsmelding ble debattert i Stortinget. Selv om årsmeldingen gjaldt flere andre forhold, var det klimaforslaget som ble viet mest oppmerksomhet. Flere enkeltrepresentanter mente at NIM hadde gått for langt, mens andre enkeltrepresentanter forsvarte forslaget og NIMs vurderinger. Staten har under rettsprosessen fremhevet at flere av stortingsrepresentantene fra flertallet er jurister, og derfor har godt grunnlag for å tolke Høyesteretts plenumsdom.

Til dette bemerkes at denne innstillingen gjaldt et forslag om at Stortinget skulle be regjeringen om å lovfeste 1,5 gradersmålet og forplikte til årlige utslippskutt. Dette er andre tema enn hvilke krav som skal stilles til saksbehandlingen, inkludert om det er et krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes. Innstillingen gjelder videre en gjennomgang av NIMs årsrapport, og er ikke gitt i lovsak. Når det gjelder uttalelser fra enkeltrepresentantene om forståelsen av Høyesterettsdom, kan ikke retten se at disse uttalelsene har rettskildemessig vekt, uavhengig av deres utdanning og bakgrunn. Uttalelsene fremstår som politiske innlegg. Samlet sett kan retten dermed ikke se at denne etterfølgende innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og den påfølgende debatten i Stortinget har betydning for den rettslige tolkningen av petroleumsregelverket, prosjektdirektivet eller forståelsen av Høyesteretts plenumsdom.

Staten har videre vist til Energi- og miljøkomiteens innstilling om flere ulike tema, jf. Innst. 446 S (2021-2022). Det fremgår på s. 57 i innstillingen at noen komiteemedlemmer foreslo å be regjeringen om å endre PUD-veilederen slik at det stilles krav om konsekvensutredning av alle nye olje- og gassprosjekt, i lys av 1,5 gradersmålet og i lys av økonomisk klimarisiko, og at forbrenningsutslipp skulle tas med i disse konsekvensutredningene. De samme komiteemedlemmene foreslo at Stortinget skulle be regjeringen sikre at det i konsekvensutredningen til planer for utbygging og drift (PUD)

også blir utredet konsekvensene av forbrenningsutslippet fra utvunne fossile ressurser og hvorvidt de konsekvensene er i tråd med 1,5 gradersmålet fra Paris-avtalen. Det fremgår på s. 59-60 i innstillingen at flertallet viste til plenumsdommen i klimasøksmålet der statens syn vant frem, og at Høyesterettsdommen ikke har endret rettstilstanden. Flertallet mente at NIMs utredning hadde lagt til grunn en annen fortolkning av Grunnloven § 112 enn det Høyesterett hadde kommet frem til i klimasøksmålet. Flertallet viste til at petroleumslovgivningen stiller krav om konsekvensutredning, men at det ikke er grunnlag for å innfortolke dette som et formkrav etter Grunnloven § 112. Flertallet mente at heller ikke 1,5 gradersmålet kunne innlemmes i fortolkningen av Grunnloven § 112, fordi dette målet ellers nyter bred politisk oppslutning og innlemmes i sekundærretten. Flere av forslagene ble avvist av komiteens flertall. Dette omfattet blant annet forslagene om å endre PUD-veilederen, forslaget om konsekvensutredning ved PUD, og at det skal vurderes om konsekvensene av forbrenningsutslipp er i tråd med 1,5 gradersmålet mv.

Til dette bemerkes at denne innstillingen og komitebehandlingen heller ikke er avgitt i en lovsak, og dermed har begrenset rettskildemessig vekt. I tillegg gjaldt forslagene lovfesting av 1,5 gradersmålet mv., som ikke er tema i denne saken. Etter rettens syn gir ikke denne etterfølgende komitebehandlingen grunnlag for en annen tolkning av petroleumsregelverket i lys av Høyesteretts plenumsdom.

Staten har også vist til Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om blant annet utbygging og drift av Yggdrasil-området, jf. Innst. 459 S. (2022-2023), jf. også Prop. 97 S (2022-2023). Det fremgår på s. 4 i innstillingen at et mindretall i komiteen viste til plenumsdommen der Høyesterett endte med å slå fast at forbrenningsutslipp må konsekvensutredes på PUD-stadiet, og at staten har en rett og en plikt til å la være å godkjenne søknader for nye olje- og gassfelt dersom utvinningen er i strid med Grunnloven § 112 om miljø. Mindretallet viste til at NIM i etterkant hadde anbefalt at staten ber om en utredning av forbrenningsutslipp ved hvert enkelt prosjekt opp mot det gjenværende karbonbudsjettet for 1,5 gradersmålet, og at dette må sendes på høring før en beslutning tas. Forslagene fra mindretallet ble avvist av komiteens flertall. Retten kan ikke se at den konkrete saksbehandlingen av et av de aktuelle feltene har rettskildemessig vekt ved den rettslige tolkningen av petroleumsregelverket.

I lys av debattene som har vært på Stortinget i etterkant av plenumsdommen, ser retten grunn til å understreke at krav til saksbehandlingen, inkludert krav om at forbrenningsutslipp og klimavirkninger skal konsekvensutredes, ikke hindrer myndighetene i å foreta politiske avveininger og fatte ønskede vedtak. En forsvarlig saksbehandling og grundig konsekvensutredning skal imidlertid sikre at avgjørelsesgrunnlaget er tilstrekkelig bredt og opplyst, at befolkningen har blitt informert og hørt, at motstemmer har kommet frem, og at ulike syn blir klargjort og evaluert på en åpen og transparent måte. Politikken skal ikke baseres på et beslutningsgrunnlag som ikke er etterprøvbart eller tilgjengelig for offentligheten. Krav til saksbehandlingen skal dermed

ivareta demokratihensyn, fremme offentlig debatt, og at vedtakene blir fattet på et mest mulig korrekt og opplyst avgjørelsesgrunnlag. Deretter er det opp til myndighetene å foreta de politiske avveiningene, og fatte ønskede vedtak.

3.5.6 Omfanget av konsekvensutredningsplikten

Et tema under rettsprosessen har vært hvor omfattende konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp og klimavirkninger skal være.

Utgangspunktet er at regelverket om prosessen for konsekvensutredninger som følger av petroleumsforskriften og prosjektdirektivet skal følges. Prosessen er nærmere beskrevet både i petroleumsforskriften og prosjektdirektivet, og er blant annet oppsummert i prosjektdirektivet artikkel 1.2 bokstav g) som en demokratisk deltakende prosess. Resultatet av denne prosessen er ikke gitt på forhånd, og det er derfor ikke mulig for retten å gi en fullstendig redegjørelse for hva som vil være det nærmere innholdet i konsekvensutredning av forbrenningsutslipp.

Ifølge regelverket må det, som nevnt tidligere, først sendes et forslag til utredningsprogram til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner som skal gis mulighet til å uttale seg, jf. petroleumsforskriften § 22. Forslaget til utredningsprogram skal blant annet gi en kort beskrivelse av antatte virkninger for miljø, herunder eventuelle grenseoverskridende miljøvirkninger, og skal klargjøre behovet for dokumentasjon. Forslaget til utredningsprogram bør inneholde en beskrivelse av hvordan utredningsarbeidet vil bli gjennomført, særlig med sikte på informasjon og medvirkning fra grupper som antas å bli særlig berørt. Forslaget til utredningsprogram skal sendes til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og det skal settes rimelige frister for uttalelser, som ikke bør være kortere enn seks uker. Deretter er det departementet som skal vedta utredningsprogrammet på grunnlag av forslaget og uttalelsene til dette. I den forbindelse skal det redegjøres for innkomne uttalelser, og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i fastsatt program. Kopi av fastsatt program skal sendes til dem som har avgitt uttalelse i saken. Departementet kan også i særlige tilfeller bestemme at departementet skal sende forslaget til utredningsprogram på høring.

Retten kan ikke foregripe resultatet fra prosessen om forslag til utredningsprogram, utover at forbrenningsutslipp og klimavirkninger fra dette skal være en del av konsekvensutredningen. Hele poenget med konsekvensutredning er nettopp at prosessen skal følges, og at resultatet ikke er gitt på forhånd. Det er en del av prosessen at det innhentes uttalelser og lignende med hensyn til hva som er relevant for vurderingen av forbrenningsutslipp.

Det fremgår konkret av petroleumsforskriften og prosjektdirektivet at planen skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak, jf. petroleumsforskriften § 22a første avsnitt. Konsekvensutredningen skal blant annet beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder beskrive blant annet utslipp til luft,

eventuelle materielle verdier og kulturminner som kan bli berørt, samt beskrive mulige og planlagte tiltak for å hindre, redusere og om mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av utredningsprogrammet som er fastsatt, jf. petroleumsforskriften § 22a annet avsnitt. Rettighetshaver skal sende konsekvensutredningen til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Det fremgår videre at konsekvensutredningen, og så langt som mulig eventuelle relevante bakgrunnsdokumenter, skal gjøres tilgjengelig på internett. Det skal settes en rimelig frist for uttalelser til konsekvensutredningen. Fristen bør ikke være kortere enn seks uker. Departementet kan i særlige tilfeller bestemme at departementet sender konsekvensutredningen på høring. Departementet skal videre, på bakgrunn av høringen, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold, jf. petroleumsforskriften § 22a femte avsnitt. Det fremgår videre at eventuelle tilleggsutredninger skal forelegges berørte myndigheter og dem som har avgitt uttalelse til konsekvensutredningen til uttalelse før det fattes vedtak i saken. Fristen for uttalelse bør ikke være kortere enn to uker.

I departementets saksfremlegg skal det fremgå hvordan virkningene av innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt, jf. petroleumsforskriften § 22a sjette avsnitt. Det fremgår videre at det skal vurderes i saksfremlegget om vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning skal settes. Departementet kan bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning.

Retten kan ikke foregripe innholdet i konsekvensutredningen, inkludert innkomne uttalelser og vurderingen av disse, før konsekvensutredningen er gjennomført. Det eneste retten kan forutsette er at forbrenningsutslipp og klimavirkninger fra dette skal være en del av konsekvensutredningen, og at regelverket om prosessen må følges. Retten ser derfor ikke grunn til å angi detaljert hva som vil være relevant i utredningen før prosessen er gjennomført. Retten viser som eksempel til konsekvensutredningene som er gjennomført med hensyn til andre forhold knyttet til disse feltene. Prosessen som er fulgt gir et tilgjengelig, bredt og opplyst beslutningsgrunnlag. Retten viser også som eksempel til fremlagt konsekvensutredning av forbrenningsutslipp for oljefeltet Willow nord i Alaska, som ble foretatt i januar 2023.

Et sentralt poeng er imidlertid at konsekvensutredningen skal utrede de faktiske klimakonsekvensene av forbrenningsutslippene, slik at dette kan danne tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for at myndighetene kan foreta en reell prøving etter Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 65. Dette innebærer etter rettens syn særlig at det må innhentes kunnskap om og på hvilken måte forbrenningsutslippene kan gjøre skade på miljøet i Norge. Retten legger videre til grunn at konsekvensutredningene må være objektive og så omfattende og fullstendige at de er egnet til å gi befolkningen reell innsikt i klimavirkningene av forbrenningsutslippene, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 255.

Utredningen av klimavirkninger fra forbrenningsutslipp skal være fullstendig og helhetlig, jf. også prosjektdirektivet (2014) og fortalen punkt 7, 13, 22 og 23.

Konsekvensutredningen skal bestå i å påvise, beskrive og vurdere prosjektets vesentlige direkte og «indirekte» virkninger på blant annet «klima», jf. prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1 bokstav c). Konsekvensutredningen skal blant annet inneholde en beskrivelse av prosjektets «forventede væsentlige indvirkninger på miljøet», jf. prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1 bokstav b). I tillegg skal konsekvensutredningen inneholde et resyme av opplysningene, og «alle yderligere opplysninger» omhandlet i bilag IV, som er relevante for de særlige karakteristika som gjør seg gjeldende for et bestemt prosjekt eller prosjekttype og for det miljø som kan forventes å bli berørt, jf. prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1 bokstav e) og f). Retten har allerede redegjort for at forbrenningsutslipp anses som særlig karakteristiske virkninger av petroleumsvirksomhet, jf. også bilag III nr. 1 bokstav f).

Prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 3 inneholder nærmere regler om at konsekvensutredningen må utarbeides av kompetente eksperter for å sikre at den er fullstendig og av god kvalitet. Prosjektdirektivet bilag IV inneholder videre en nærmere beskrivelse av hvilke opplysninger som må være med. Det fremgår at det må tas med en beskrivelse av klimagassutslipp, jf. bilag IV punkt 4. I tillegg fremgår eksplisitt at det må tas med en beskrivelse av prosjektets forventede vesentlige virkninger på miljøet som følge av blant annet kumulasjonen av prosjektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter, samt prosjektets innvirkning på klimaet, som for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp, jf. bilag IV punkt 5 bokstav e) og f). Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger av forbrenningsutslippene, jf. prosjektdirektivet bilag IV punkt 5 siste avsnitt, sml. også konsekvensutredningsforskriften § 21. Det er der opplyst at konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder blant annet naturmangfold, økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatt miljømål, forurensing, vannmiljø, samt samisk natur- og kulturgrunnlag. I tillegg er virkninger som følge av klimaendringer en relevant faktor, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred.

Etter rettens syn vil også blant annet prinsippene i naturmangfoldloven om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, føre-var-prinsippet og en samlet belastning kunne være relevante for konsekvensutredningene av klimavirkninger fra forbrenningsutslipp, jf. naturmangfoldloven §§ 8-10.

Retten legger til grunn at de maksimale forbrenningsutslippene (bruttoutslipp) skal være utgangspunktet for konsekvensutredningen. Ut fra saksbehandlingen som har vært med hensyn til vurderingen av nettoutslipp fra Yggdrasil og Tyrving, fremstår det som at myndighetene har ansett dette som en sentral og relevant del av det konkrete beslutningsgrunnlaget. Retten mener derfor i utgangspunktet at også nettoutslipp bør tas med som en del av konsekvensutredningene for å sikre en forsvarlig saksbehandling og utredning av klimavirkninger. Retten kan ikke se at petroleumsforskriften eller

prosjektdirektivet avgrensner mot slike vurderinger, selv om disse beregningene vil være mer usikre. Dette vil ivareta demokratihensyn ved at informasjonen blir tilgjengelig og etterprøvbart, at motstemmer blir hørt, og at beslutningsgrunnlaget blir mer opplyst. Vurderingen av om nettutslipp bør tas med, vil samtidig være en del av prosessen med forslag og plan for utredningsprogram mv., og retten behøver derfor ikke ta fullt ut stilling til dette.

3.5.6 Konkret vurdering av vedtakene

3.5.6.1 Breidablikk

Forbrenningsutslipp er ikke konsekvensutredet før PUD-vedtaket for Breidablikk. Forbrenningsutslipp er heller ikke omtalt eller vurdert på annen måte i beslutningsgrunnlaget eller selve vedtaket.

Equinor Energy AS sendte i desember 2018 søknad om godkjenning av oppfylt utredningsplikt for utbygging og drift av feltet. Det fremgikk at operatøren anså utredningsplikten dekket gjennom oppdatert informasjon og utredning vedlagt søknaden, samt eksisterende konsekvensutredninger, blant annet konsekvensutredning for Grane (2000), regional konsekvensutredning for Nordsjøen (2006), og helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak (2013). Olje- og energidepartementet vurderte i mars 2019 at Equinor gjennom opplysningene i søknaden hadde godtgjort at utbyggingen omfattes av eksisterende konsekvensutredninger, jf. petroleumsforskriften § 22a. Etter dette ble det søkt om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) den 28. september 2020.

Departementet besluttet 28. mars 2019 at utredningsplikten var oppfylt av eksisterende utredninger. Det var ingen offentlighet eller klagerett knyttet til dette. Olje- og energidepartementet fattet deretter den 29. juni 2021 vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for Breidablikk. I vedtaket er det vist til at departementet tidligere hadde godtgjort at utredningsplikten var oppfylt for utbyggingen. Det ble bekreftet at utredningsplikten ble ansett som dekket av de eksisterende konsekvensutredningene etter petroleumsforskriften § 22a. Siste utredning for området er dermed fra 2013, og det er ingen opplysninger eller vurderinger knyttet til forbrenningsutslipp og klimavirkninger.

Retten har kommet til at det er et rettslig krav om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp og klimavirkninger. Etter rettens syn er det dermed ingen tvil om at den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp for Breidablikk utgjør en saksbehandlingsfeil. Dette forsterkes av at dette heller ikke er omtalt eller vurdert på annen måte.

3.5.6.2 Tyrving

Det er på det rene at forbrenningsutslipp ikke har vært en del av konsekvensutredningen før PUD-vedtaket for Tyrving. Forbrenningsutslipp var ikke omfattet av forslag til plan for

konsekvensutredning av 6. januar 2020, fastsatt program for konsekvensutredning av 28. oktober 2021, konsekvensutredningen av 11. mars 2022, og heller ikke av oppsummeringen av mottatte høringskommentarer og evaluering av disse av 20. juni 2022. Retten legger til grunn at eventuelle høringsinnspill om forbrenningsutslipp ville blitt avvist fordi det ikke var en del av det fastsatte programmet for utredningen.

Forbrenningsutslipp knyttet til Tyrving ble først nevnt i en udatert tabell over prosjekter som var «ferdigbehandlet». I denne tabellen er bruttoutslipp fra Tyrving angitt til 11,3 millioner tonn CO₂. I teksten over tabellen er forventbare utvinnbare ressurser for Tyrving og flere andre felt angitt til totalt rundt 37 millioner standard kubikkmeter olje og 102,4 millioner standard kubikkmeter gass. Videre fremgår at det er anslått at disse ressursene vil gi en «netto utslippsreduksjon på om lag 14,9 millioner tonn CO₂ ved bruk av Rystad Energys hovedscenario.» Brutto forbrenningsutslipp for disse feltene samlet sett ble anslått til om lag 24,1 millioner tonn CO₂ per år, eller om lag 341 millioner tonn CO₂ over levetiden.

Deretter er anslaget om bruttoutslipp gjengitt i selve vedtaket om PUD av 5. juni 2023. Det fremgår av vedtaket at departementet, på bakgrunn av den gjennomførte konsekvensutredningen og operatørens tilsvarende svar til innkomne høringsuttalelser, anså utredningsplikten som oppfylt. I vedtaket fremgår følgende vurdering med hensyn til forbrenningsutslipp:

I Høyesteretts dom av 22. desember 2020 vedrørende gyldigheten av 23. konsesjonsrunde omtales spørsmålet om vurderinger av utslippskonsekvensene ved forbrenning av eksportert norsk petroleum opp mot Grunnloven § 112. I dommen legger Høyesterett til grunn at det i bruken av Grunnloven § 112 må kunne ses hen til om utslipp fra forbrenning i utlandet av norskprodusert petroleum gjør skade i Norge. Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett. Departementet har gjort et anslag over hvor store brutto utslipp (uten å hensynte andreordenseffekter) bruken av de forventet utvinnbare ressursene fra Tyrving medfører. Over feltets levetid anslås dette til i underkant av 11,25 mill. tonn CO₂, noe som i snitt utgjør ca. 0,75 tonn CO₂ per år. Økte utslipp fra produksjonsskipet Alvheim FPSO som følge av Tyrving er anslått til under 1 000 tonn CO₂ per år, og er omfattet av EU ETS. På bakgrunn av beregningene av klimagassutslipp fra Tyrvingutbyggingen legges det til grunn at godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112.

Det fremgår at på bakgrunn av disse beregningene legges det til grunn at godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112. Staten har argumentert med at dette utelukkende er en rettslig vurdering etter Grunnloven § 112. Dette tilsier i så fall at det er uklart hva som er de konkrete beregningene av forbrenningsutslipp og klimavirkningene av dette. Det fremstår videre som at vedtaket er basert på en faktisk premisse om at det ikke er mulig å anslå om klimautslipp på 11,3 millioner tonn CO₂ fra norsk sokkel vil føre til økte,

uendrede eller lavere klimagassutslipp totalt sett. Retten kommer tilbake til dette under vurderingen av om vedtaket er basert på feil faktum nedenfor.

Samlet sett er det etter rettens syn ingen tvil om at den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp for Tyrving utgjør en saksbehandlingsfeil.

3.5.6.3 Yggdrasil

Forbrenningsutslipp og klimavirkninger har ikke vært en del av konsekvensutredningen for Yggdrasil. Dette er imidlertid omtalt i saksfremlegg for Stortinget og i selve vedtaket.

Forbrenningsutslipp var ikke omfattet av forslag til program for konsekvensutredning av 11. oktober 2021, fastsatt program for konsekvensutredning av 13. mai 2022 og konsekvensutredningen av 17. juni 2022. Oppsummering av høringsuttalelser og tilsvare forelå rundt årsskiftet 2022. Verkene forslagene til konsekvensutredning for feltene eller selve konsekvensutredningene nevner forbrenningsutslipp og klimavirkninger fra dette. Retten legger til grunn at eventuelle høringsinnspill om forbrenningsutslipp ville blitt avvist fordi det ikke var en del av det fastsatte programmet for utredningen.

Forbrenningsutslipp fra Yggdrasil ble først omtalt i saksfremlegg til Stortinget av 31. mars 2023, jf. Prop. 97 S (2022-2023). På dette tidspunktet hadde departementet som vedtaksmyndighet allerede bestemt seg for å godkjenne plan for utbygging og drift, jf. petroleumsloven § 4-2. Retten viser til proposisjonen der det til slutt under departementets vurdering i punkt 7.5 fremgår at «Olje- og energidepartementet vil godkjenne utbyggingen av Yggdrasil i samsvar med planene operatøren har fremlagt og de merknader og vilkår som fremgår av denne proposisjon». I saksfremlegget for Stortinget fremgår Olje- og energidepartementets vurdering av Yggdrasil under punkt 7.5. Det fremgår på s. 94-95 (under punkt 7.5) i proposisjonen blant annet at:

Det er ikke påvist vesentlige negative miljøkonsekvenser ved utbyggingen, og departementet vurderer kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig til å fatte vedtak. Etter en avveining i tråd med naturmangfoldloven, er det departementets vurdering at utbyggingen kan gjennomføres.

Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett. Departementet har beregnet netto klimagassutslipp knyttet til den samordnede utbyggingen basert på en ny analyse fra Rystad Energy. Beregningene viser at globale klimagassutslipp vil kunne bli redusert med om lag 52 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Denne typen beregninger er usikre og resultatene påvirkes av ulike forutsetninger om fremtidig utvikling. Ved alternative forutsetninger ville det beregnede tallet blitt annerledes. Departementet har også gjort et anslag over hvor store brutto forbrenningsutslipp bruken av utvinnbare ressurser fra Yggdrasil kan medføre. Over feltenes levetid anslås dette til om lag 365 tonn CO₂, noe som i snitt utgjør ca. 15,2 mill. tonn CO₂ per år. Disse beregningene gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge, jf. Grunnloven § 112.

Etter setningen om at tallet ville blitt annerledes ved alternative forutsetninger, er det en fotnote med henvisning til «omtalen i avsnitt 4.4». Denne delen av proposisjonen har overskriften «Utredningsplikten – brutto og netto klimagassutslipp fra norsk olje og gass». Under dette punktet er det redegjort for departementets kursjustering av saksbehandlingen som en følge av premissene i plenumsdommen fra Høyesterett 22. desember 2020. Det fremgår at saksfremlegget til Stortinget derfor inneholder departementets beregninger av brutto og netto klimagassutslipp opp mot Grunnloven § 112. Når det gjelder grunnlaget for disse beregningene, fremgår blant annet på s. 64 i proposisjonen at:

Beregninger og vurderinger i saksfremleggene er blant annet gjort på grunnlag av en oppdatert, ekstern utredning av netto utslippseffekter som departementet har fått utarbeidet. Rapporten «Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel» er utarbeidet av Rystad Energy og er gjort offentlig tilgjengelig.»

...

Det er usikkerhet knyttet til beregninger av netto klimagassutslipp fra olje og gass utvunnet fra norsk kontinentalsokkel. Resultatene fra Rystads faglige utredning er, som alle slike analyser, en forenkling av komplekse markeder og sammenhenger. Slike analyser er basert på ulike forutsetninger som gir ulike konklusjoner om globale utslippseffekter av endret norsk petroleumsproduksjon. Formålet med utredningen er å sikre et oppdatert faglig grunnlag knyttet til netto klimagassutslipp. Dette vil inngå i beregninger og vurderinger av klimagassutslipp ved myndighetsbehandling av nye utbygginger.

Utredningen er gjort offentlig tilgjengelig og departementet har mottatt enkelte faglige innspill. I tillegg har Vista Analyse gjennomført en utredning av samme tematikk. Departementet mener innspillene bidrar til å synliggjøre usikkerhet som er forbundet med beregninger av netto klimagassutslipp, og dermed om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp. Selv om det tas hensyn til usikkerhet i beregningene vil nettoeffekten være liten i et globalt perspektiv, og betydelig lavere enn brutto forbrenningsutslipp.

Dette ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen, som kom med sin innstilling 25. mai 2023, jf. Innst. 459 S (2022-2023). Det fremgår av innstillingen at det var uenighet mellom komitemedlemmene på Stortinget, blant annet med hensyn til om saksbehandlingen var i samsvar med Høyesteretts plenumsdom av 22. desember 2022. Det fremgår også av voteringsreferat fra sak nr. 27 vedrørende innstilling 459 S at representanter fra flertallet vurderte prosjektet som «bra for klima». Flertallet i komiteen innstilte på at Stortinget skulle samtykke til at departementet kunne fatte vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift. Stortinget fattet 6. juni 2023 vedtak i samsvar med flertallets innstilling.

Olje- og energidepartementet fattet 27. juni 2023 tre vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift for henholdsvis Hugin, Fulla og Munin. Alle tre vedtakene inneholdt den samme formuleringen med hensyn til vurderingen av forbrenningsutslipp, som var følgende:

Departementet har beregnet brutto forbrenningsutslipp og netto klimagassutslipp knyttet til den samordnede utbyggingen Yggdrasil. Produksjonsutslipp til luft ved utbygging og drift inngår i utbyggingsplanen. På bakgrunn av beregningene av klimagassutslipp fra [aktuelt felt] legges det til grunn at godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112.

Det fremgår videre av alle tre vedtakene at godkjenningen ble gitt på bakgrunn av de fremlagte planene, merknadene og forutsetningene som fremgår av Prop. 97 S (2022-2023) og Innst. 459 S (2022-2023) med påfølgende behandling i Stortinget, og på noen vilkår, som ikke er relevante for denne saken.

På denne bakgrunn legger retten til grunn at forbrenningsutslipp ikke ble konsekvensutredet, og at det heller ikke ble gitt informasjon eller anledning til å uttale seg om forbrenningsutslipp for Yggdrasil før vedtaksmyndigheten hadde bestemt seg.

Det ble gitt anledning til å komme med faglige innspill til rapporten fra Rystad Energy AS (2023) med en frist på åtte virkedager, men innspillene ble ikke konkret omtalt eller vurdert i verken saksfremlegget til Stortinget eller departementets vedtak, utover at de, ifølge departementet, bidro til å synliggjøre usikkerhet.

Samlet sett har retten etter dette kommet til at den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp for Yggdrasil utgjør en saksbehandlingsfeil.

3.6 Feil faktum og uforsvarlig prognose

3.6.1 Innledning

Saksøkernes anførsler knyttet til feil faktum og uforsvarlige prognoser er selvstendige påstandsgrunnlag for ugyldighet. Argumentasjonen har samtidig sammenheng med den mangelfulle konsekvensutredningen. Retten vil derfor vurdere anførselene knyttet til feil faktum og uforsvarlige prognoser, før det foretas en konkret vurdering av om den mangelfulle konsekvensutredningen har virket inn på vedtakenes innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

3.6.2 Feil faktum

Forbrenningsutslipp er ikke vurdert med hensyn til Breidablikk. Siden dette ikke er vurdert i det hele tatt, har saksøkerne lagt til grunn at det heller ikke er grunnlag for å argumentere med at vedtakene er basert på feil faktum. Retten er enig i dette.

Saksøkerne har imidlertid argumentert med at vedtakene om PUD for Yggdrasil og Tyrving er basert på feil faktum. Staten har på sin side argumentert med at anførselen om feil faktum er oppkonstruert. Staten har, slik retten har forstått det, i hovedsak anført at vedtakene ikke bygger på en konkret vurdering av faktum, og at det bare er foretatt en

rettslig vurdering opp mot Grunnloven § 112. Staten har argumentert med at vurderingen i vedtakene er at godkjenning ikke vil gjøre skade på miljøet i Norge i en slik grad at det kan være i strid med en materiell terskel i Grunnloven § 112. Dette er ifølge staten utelukkende en rettslig vurdering, og ikke en vurdering av faktum.

Etter rettens syn er statens argumentasjon illustrerende for at det faktiske beslutningsgrunnlaget for vedtakene er lite etterprøvbart og tilgjengelig for offentligheten. Dette er igjen et resultat av at forbrenningsutslipp og klimavirkninger ikke har blitt konsekvensutredet, verken med hensyn til bruttoutslipp eller nettoutslipp. Dersom dette hadde blitt konsekvensutredet, ville det ikke vært noen tvil om hvilket faktum som lå til grunn for vedtakene. I stedet har staten bare vist til at det er foretatt ulike beregninger, og argumentert med at dette utelukkende er en rettslig vurdering opp mot Grunnloven § 112.

Det er ikke tvilsomt at det er fullt mulig å avklare maksimalutslippene (bruttoutslipp) fra de enkelte feltene på produksjonsstadiet. Ved åpning og leting vil dette være estimer, mens det for produksjonsfasen vil være konkrete beregninger. Høyesterett uttalte i plenumsdommen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 227, følgende om disse beregningene:

Det ville rett nok vore etter måten enkelt, isolert sett, å rekne ut klimagassutsleppa basert på anslag for høvesvis høgt og lågt utvinningsscenario. Dette gjer ein etter retningsliner vedtekne av FN's klimapanel, sjå 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Desse er seinare oppdaterte. CO₂-utsleppa er avleidde frå dei moglege produksjonsvoluma. Det er såleis ikkje tale om ei fagleg drøfting av klimaverknader basert på ulike moglege årsaksfaktorar, men ein rekneoperasjon basert på estimerte storleikar.

Klimavirkningene av de maksimale utslippene vil med andre ord være sikre og enkle å tallfeste. Bruttoutslipp vil beregnes ut fra produksjonsvolum, og vil kunne angi klimavirkningene av den mulige forbrenningen av norsk petroleum i utlandet isolert sett, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 239. Når det gjelder nettoutslipp uttalte Høyesterett at en vurdering av dette i tillegg må baseres på en eksemplifisering av utpregede politiske prioriteringer utenlands og i Norge, som for eksempel utvinning og forbrenning av gass kontra utvinning og forbrenning av kull, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 240.

Vedtakene knyttet til Yggdrasil-feltet inneholder den samme formuleringen ved hensyn til vurdering av forbrenningsutslipp. Det fremgår av vedtakene at:

Departementet har beregnet brutto forbrenningsutslipp og netto klimagassutslipp knyttet til den samordnede utbyggingen Yggdrasil. Produksjonsutslipp til luft ved utbygging og drift inngår i utbyggingsplanen. På bakgrunn av beregningene av klimagassutslipp fra [aktuelt felt] legges det til grunn at godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112.

Retten legger til grunn at den første setningen refererer til forbrenningsutslipp, mens den andre setningen refererer til produksjonsutslipp. Vedtakene inneholder ikke konkrete opplysninger om hvilke faktiske beregninger som danner grunnlag for den rettslige vurderingen. Det fremgår imidlertid i vedtakene at godkjenningen er gitt på bakgrunn av forutsetningene som fremgår av Prop. 97 S (2022-2023) og Innst. 459 S (2022-2023), med påfølgende behandling i Stortinget. I Prop. 97 S (2022-2023) under punkt 4.4 og overskriften «Utredningsplikten – brutto og netto klimagassutslipp fra norsk olje og gass» er det på s. 62-64 blant annet redegjort for departementets kursjustering av saksbehandlingen etter Høyesteretts plenumsdom. I tillegg er det redegjort for virkemidler Norge har tatt i bruk for å redusere utslippene av klimagasser, som kvoteplikt og CO₂-avgift, samt direkte regulering, standarder, avtaler, subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling og ulike informasjonsvirkemidler. Det er også vist til at Norge søker å redusere utslippene fra andre land også, gjennom konkrete tiltak i bistands- og klimasamarbeidet. Det er vist til at det ifølge dommen fra Høyesterett er helheten i klimapolitikken som er viktig for vurderinger opp mot Grunnloven § 112. Det fremgår at det er de samlede utslippene av klimagasser i verden, inkludert utslipp fra Norge, som påvirker den globale oppvarmingen. Det er opplyst at utslippene globalt fra bruk av olje og gass utgjør om lag 40 prosent av klimagassutslippene, og at norske felt dekker om lag 2-3 prosent av verdens behov for olje og gass. Det er videre vist til at det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp, men at nettoeffekten på de globale utslippene uansett vil være svært liten i et globalt perspektiv, og alltid mindre enn bruttoutslippene.

Det fremgår videre at «Saksbehandlingen som er etablert betyr at det gjøres eksplisitte og konkrete beregninger og vurderinger av brutto og netto klimagassutslipp som del av behandlingen av PUD», og at dette kommer «i tillegg til de mer generelle vurderingene av klimagassutslipp som har vært gjort i lang tid ved utformingen av norsk petroleums- og klimapolitikk», jf. Prop. 97 S (2022-2023) s. 63. Det fremgår at ved foreleggelse for Stortinget vil saksfremlegget inneholde «departementets beregninger og vurderinger av brutto og netto klimagassutslipp opp mot Grunnlovens § 112», jf. Prop. 97 S (2022-2023) s. 63. På denne bakgrunn legger retten til grunn at departementet har ment at det skal gjøres eksplisitte og konkrete beregninger og vurderinger av både brutto og netto klimagassutslipp for hvert konkret utbyggingsprosjekt i forbindelse med PUD, og at det skal redegjøres for dette, blant annet i saksfremleggene knyttet til utbyggingsprosjektene som skal forelegges Stortinget.

Under departementets vurdering i Prop. 97 S (2022-2023) punkt 7.5, fremgår på s. 95 at «Disse beregningene gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge, jf. Grunnloven § 112.» Staten har under rettsprosessen opplyst at formuleringen «disse beregningene» i siste setning gjelder anslagene på brutto forbrenningsutslipp på 15,2 millioner tonn CO₂ årlig, og 365 millioner tonn CO₂ over forventet levetid. Retten har derfor forstått det slik at beregninger av nettoutslipp ikke har

vært en del av vurderingen opp mot Grunnloven § 112. Staten har videre uttrykt enighet om at det med stor sikkerhet kan fastslås hva som er de maksimale (brutto) forbrenningsutslippene knyttet til ressursene i et felt, og at det ikke er noen faglig uenighet om dette. Staten har imidlertid argumentert med at departementet basert på «disse beregningene» utelukkende har foretatt en rettslig vurdering opp mot Grunnloven § 112 for å vurdere om utbyggingen kan være til skade for miljøet i Norge på en slik måte at det materielt sett kan være grunnlag for å nekte PUD-godkjenning. Staten har til støtte for dette vist til Høyesteretts uttalelser i plenumsdommen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 149 og 222. Høyesterett har i disse avsnittene uttalt at:

Eit siste spørsmål er om det er relevant å sjå på klimagassutslepp og verknader utanfor Noreg. Er det berre utslepp og verknader på norsk territorium som er relevante etter Grunnlova § 112, eller må også utslepp og verknader i andre land takast med i vurderinga? Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket. Men dersom verksemder i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Norge, må det kunne trekkjast inn ved bruken av Grunnlova § 112. Eit døme er forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Noreg.» (avsnitt 149)

...

«Eg er samd med lagmannsretten i at petroleumslova § 4-2 uansett må lesast i samanheng med Grunnlova § 112. Dersom situasjonen på utvinningsstadiet er vorten slik at det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga, vil styresmaktene både ha rett og plikt til ikkje å godkjenne planen.» (avsnitt 222)

Høyesterett la dermed til grunn at forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet kan trekkes inn ved vurderingen etter Grunnloven § 112 når dette fører til skade også i Norge. I tillegg la Høyesterett til grunn at myndighetene vil kunne ha en rett og plikt til å avslå søknad om PUD dersom situasjonen på produksjonsstadiet har blitt slik at det vil være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utvinningen.

Retten forstår dette slik at det skal foretas en faktisk vurdering av om forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet vil føre til skade i Norge. Deretter skal det foretas en rettslig vurdering etter Grunnloven § 112 om situasjonen har blitt slik at det vil være i strid med bestemmelsen å godkjenne planen. Det må med andre ord foretas en faktisk vurdering av om forbrenningsutslipp vil gjøre skade på miljøet i Norge, og deretter må det foretas en subsumsjon knyttet opp mot Grunnloven § 112. Retten er derfor ikke enig med staten i at dette utelukkende er en rettslig vurdering. Dersom departementet har gjort en reell materiell vurdering opp mot Grunnloven § 112, må denne vurderingen være basert på en tolkning av rettsregelen som anvendes på et faktum.

Retten er enig med staten i at formuleringen i selve vedtakene kan tolkes som at det er foretatt en rettslig vurdering med hensyn til om godkjenningen vil være i strid med Grunnloven § 112. Det er imidlertid uklart hvilke vurderinger og hvilken terskel som er

lagt til grunn. Formuleringen i Prop. 97 S (2022-2023) s. 95 taler for at det er lagt til grunn at bruttoutslippene fra Yggdrasilutbyggingen ikke vil gjøre skade på miljøet i Norge i det hele tatt. Det fremgår direkte at beregningene «gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge». Departementet har for eksempel ikke angitt at det vil gjøre en viss skade på miljøet i Norge, men at dette uansett ikke vil være i strid med Grunnloven § 112. Dette er i så fall i beste fall underkommunisert, og fremstår etter rettens syn som fordekt av formuleringen som er brukt. Ut fra formuleringen i proposisjonen, som vedtakene er basert på, er det derfor mest nærliggende å legge til grunn at departementet har ment at forbrenningsutslipp ikke vil gjøre skade på miljøet i Norge.

At vurderingen av om forbrenningsutslipp gjør skade på miljøet i Norge også er av faktisk art, underbygges også av departementets tilsvarende vurderinger i andre saker, der det ikke er vist til Grunnloven § 112. Som eksempel viser retten til Olje- og energidepartementets beslutningsnotat med hensyn til Hasselmus av 21. oktober 2021 under punkt 6 om konsekvensutredning. Et annet eksempel er Olje- og energidepartementets vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av Oseberg av 1. desember 2022 på s. 3 i vedtaket. I tillegg viser retten til at statsråden fra Olje- og energidepartementet i sitt skriftlige svar av 21. april 2022 til Stortinget på spørsmål nr. 1809, besvarte tilsvarende spørsmål med en faktisk begrunnelse. Det ble i den forbindelse ikke vist til at dette er en rettslig vurdering etter Grunnloven § 112.

Retten ser grunn til å bemerke at det fremstår som problematisk at det er uklart hvilket konkret faktum vedtakene er basert på, herunder om departementet har lagt til grunn at forbrenningsutslippene fra Yggdrasil vil gjøre skade på miljøet i Norge eller ikke. Det er problematisk at det er uklart om dette er en faktisk vurdering eller en rettslig vurdering etter Grunnloven § 112. Vedtak om godkjenning av utbygging og produksjon av petroleum har store innvirkninger på samfunnet, og det stilles derfor strenge krav til saksbehandlingen, inkludert at det er mest mulig klart hvilket faktum vedtakene er basert på. Etter rettens syn er det staten som må bære risikoen for at dette er uklart. Retten kan ikke se at det fremgår av saksfremlegget hvordan klimavirkningene av forbrenningsutslippene er vurdert, og hvilken betydning dette er tillagt.

Staten har under rettsprosessen opplyst at det ikke er noen uenighet mellom partene om årsaken til klimaendringene, alvorlighetsgraden eller at klimaendringene vil føre til skade i Norge. Det er videre vist til at det faktiske grunnlaget for Norges samlede energi- og klimapolitikk ikke fremgår i hvert enkelt sektorvise forvaltningsvedtak, men at statens samlede politikk og vektning av ulike hensyn i stedet er beskrevet i en rekke andre dokumenter. Staten har i den forbindelse vist til Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021, kapittel 6 Grønn fremtid. Staten har videre vist til Prop. 97 S (2022-2023) og kapittel 2 under overskriften «Energiutfordringen». Det fremgår på s. 19 i denne proposisjonen blant annet at:

Verdens befolkning og næringsliv er avhengig av energi for å fungere og for å nå FN's bærekraftsmål. Rikelig og kontinuerlig tilgang på rimelig energi er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk fremgang og velstandsutvikling. Det er en stor utfordring å skaffe tilgang på nok energi til en voksende befolkning. Samtidig er dagens kompliserte, globale energisystem dominert av kull, olje og gass. Det gir store utslipp av klimagasser og bidrar til global oppvarming som vil føre til alvorlige og irreversible konsekvenser for dyr, natur og mennesker over hele kloden. Behovet for store og raske utslippskutt i tråd med Parisavtalens mål krever en stor endring av verdens energiforsyning, herunder effektivisering av energibruken, økt utbygging av fornybar energi og utvikling av nye lavutslippsløsninger som for eksempel karbonfangst- og lagring. Energi og klimautfordringene verden står overfor må løses i parallell.

Staten har videre vist til Regjeringens klimamelding Meld. St. 26 (2022-2023) «Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn». I denne meldingen fremgår blant annet på s. 5 at menneskeskapte klimaendringer allerede har medført alvorlige og til dels irreversible konsekvenser for natur og samfunn over hele kloden. I tillegg fremgår at klimaendringene skjer raskere og at konsekvensene er mer omfattende og dramatiske enn man tidligere har trodd. Meldingen er i hovedsak basert på den oppdaterte klimavitenenskapen fra FN's klimapanel, som Norge er en aktiv bidragsyter til. Miljødirektoratet er Norges knutepunkt for Klimapanelet, og staten har vist til at det foreligger tilgjengelig tverretattlig kunnskap om dette blant annet på nettsiden www.miljøstatus.no.

I tillegg har staten vist til Regjeringens «Grønn bok» av 6. oktober 2023. Dette dokumentet inneholder blant annet en redegjørelse for norske klimamål, og at klimakvotesystemet er en sentral del av dette, jf. punkt 2.2.1. Det fremgår på s. 96 i «Grønn bok» følgende:

Noregs klimamål og klimaforpliktingar som følgjer av internasjonale avtalar, gjeld for klimagassutslepp som skjer innanfor det geografiske området til Noreg. Dette blir kartlagt gjennom den nasjonale klimagassrekneskapen i tråd med regelverket for rapportering av klimagassutslepp i FN's klimakonvensjon. For å sikre at globale utslepp berre blir talde ein gong, blir utsleppa tekne med i rekneskapen til det landet der utsleppa skjer. Det inneber til dømes at utslepp frå produksjon av olje og gass blir rekneskapsførte i Noreg, medan utsleppa som følgjer av bruken, blir rekna i landet der forbrenninga skjer.

Den nasjonale rekneskapen gjev ikkje eit fullstendig bilete av klimagassutsleppa som aktiviteten i Noreg bidreg til globalt.

Gjennomgang av dokumentene som staten har vist til underbygger at staten har en helhetlig klimapolitikk, og at staten er godt kjent med den oppdaterte klimavitenenskapen, inkludert at klimagassutslipp har globale klimakonsekvenser, også på miljøet i Norge. Dokumentene viser statens generelle vurderinger av klimagassutslipp, som danner grunnlaget for norsk petroleums- og klimapolitikk.

Det fremgår imidlertid ikke noe om vurderinger knyttet til forbrenningsutslipp fra de konkrete feltene, herunder om, og på hvilken måte, disse utslippene gjør skade på miljøet i Norge. Departementet har redegjort for at den justerte saksbehandlingen innebærer at det i tillegg skal gjøres eksplisitte og konkrete beregninger og vurderinger av både brutto og netto klimagassutslipp for hvert konkret utbyggingsprosjekt i forbindelse med PUD, jf. blant annet Prop. 97 S (2022-2023) s. 63. Når saksøkerne krever at dette faktisk skal gjøres, kan ikke retten se at dette kan anses som et generaloppgjør med hele miljø-, klima- eller petroleumpolitikken. Denne saken gjelder bare gyldigheten av de aktuelle vedtakene, og ikke statens politikk som sådan, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 148, 161-162.

Retten er for øvrig ikke enig med staten i at Høyesteretts redegjørelse for og vurdering av myndighetenes samlede klimapolitikk er overførbart i denne sammenheng, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 228-240. Dette må etter rettens syn ses i lys av det konkrete saksanlegget som gjaldt utvinningstillatelser, og at Høyesterett klart forutsatte at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes senere på produksjonsstadiet. Når dette ikke er gjort, er det etter rettens syn ikke tilstrekkelig å vise til myndighetenes samlede klimapolitikk.

Basert på statens argumentasjon under rettsprosessen kan det fremstå som at det er enighet om at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge. Staten har imidlertid fremholdt at Yggdrasilutbyggingen ikke vil gjøre skade på miljøet i Norge i en slik grad at dette kan være i strid med en materiell terskel etter Grunnloven § 112. Ut fra vedtakene og den underliggende dokumentasjonen er retten imidlertid i tvil om departementet i forbindelse med godkjenning av PUD har lagt til grunn at Yggdrasilutbyggingen i det hele tatt vil gjøre skade på miljøet i Norge. Det fremstår i alle tilfeller som uklart i hvilken grad departementet har ment at utbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge.

Når det gjelder vedtaket om PUD for Tyrving, er det vist til Høyesteretts plenumsdom, og at Høyesterett har lagt til grunn at det ved bruken av Grunnloven § 112 må kunne ses hen til om utslipp fra forbrenning i utlandet av norskprodusert petroleum gjør skade i Norge. Departementet har lagt til grunn at det er «usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett». Departementet har deretter redegjort for et anslag over bruttoutslipp som vil være i underkant av 11,25 millioner tonn CO₂. Vedtaket inneholder ikke beregninger med hensyn til nettoutslipp. Etter opplysningene om bruttoutslipp er det lagt til grunn at godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112.

Retten skal ikke prøve om vedtaket materielt sett er i strid med Grunnloven § 112. Det fremstår imidlertid som om vedtaket er basert på en faktisk premiss om at det ikke er mulig å anslå om klimautslipp på 11,3 millioner tonn CO₂ fra norsk sokkel vil føre til økte, uendrede eller lavere klimagassutslipp totalt sett. Statsråden har til sammenligning i skriftlig besvarelse til Stortinget den 21. april 2022 på spørsmål nr. 1809, redegjort for

vurderingen av klimagassutslipp på henholdsvis 20 og 17,6 millioner tonn CO₂ knyttet til andre felt. Statsråden opplyste i den forbindelse at vurderingen var at en slik «marginal effekt på globale utslipp ikke vil kunne ha målbar betydning for klimaendringer i Norge». Departementets begrunnelse i vedtaket for Tyrving, sammenholdt med statsrådets redegjørelse for andre sammenlignbare saker, underbygger at vedtaket er basert på en faktisk premiss om at utslipp på 11,3 millioner tonn CO₂ ikke kan ha målbar betydning for klimaendringer i Norge. Dette er en faktisk premiss, og ikke en rettslig vurdering av om utslippene er i strid med Grunnloven § 112.

Retten ser derfor grunn til å fremheve at det, basert på bevisførselen, er sannsynliggjort at forbrenningsutslippene fra både Yggdrasil og Tyrving (og Breidablikk) er målbare, og vil gjøre skade på miljøet i Norge. Retten vil i det følgende gi en kort redegjørelse for dette.

Den oppdaterte klimavitenskapen viser at det er et nært lineært, eller et nært en-til-en forhold, mellom summen av globale CO₂-utslipp og global temperaturstigning. FNs klimapanel har uttrykt at «Every tonne of CO₂ emissions adds to global warming», jf. FNs klimapanel sjette hovedrapport, arbeidsgruppe 1, Summary for policymakers, avsnitt D.1.1. Dette forstås som at ethvert klimagassutslipp vil forsterke global oppvarming. Ifølge sakkyndig vitne, professor Drange, er dette et særdeles sentralt og veletablert resultat fra den oppdaterte klimaforskningen. Det er, ifølge professor Drange, denne sammenhengen som gjør det mulig å koble et akkumulert, fremtidig CO₂-utslipp til en (sannsynlig) fremtidig global temperatur. Dette betyr at hvert tonn CO₂ – uavhengig av hvor eller når utslippet finner sted – fører til den samme oppvarmingen. Dette betyr også at det oppvarmende bidraget fra hvert CO₂-utslipp kan tallfestes.

I tillegg viser den oppdaterte klimavitenskapen at risiko og anslåtte negative virkninger fra klimaendringer eskalerer med hver økning av global oppvarming. FNs klimapanel har uttrykt at «Risks and projected adverse impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (very high confidence)», jf. FNs klimapanel sjette hovedrapport, synteserapport, Summary for policymakers, avsnitt B.2.

Ifølge sakkyndig erklæring fra professor Drange vil maksimalutslippet fra Yggdrasil forventes å gi en global oppvarming på 0,00018 grader celsius. Maksimalutslippet fra Tyrving forventes å gi en global oppvarming på 0,00001 grader celsius. Maksimalutslippet fra Breidablikk forventes å gi en global oppvarming på 0,00004 grader celsius. Temperaturbidraget kan i utgangspunktet fremstå som lite. Dette må imidlertid ses i lys av at de samlede, globale klimagassutslippene fra starten av den industrielle revolusjonen og frem til i dag har bidratt til økning av den globale temperaturen på 1,2 grader. Sammenlignet med dette, bidrar både Yggdrasil og Tyrving (og Breidablikk) til global oppvarming. Summen av maksimalutslippene fra de tre feltene tilsvarer 9,5 år med Norges klimagassutslipp for 2022.

Videre har Drange opplyst at Yggdrasils oppvarmende bidrag til jordens klima tilsvarer 185 ganger Norges totale, årlige energiproduksjon. Hoveddelen av den oppvarmende virkningen av utslippene fra Yggdrasil og Tyrving vil ifølge Drange komme i havet som økt havtemperatur, og vil følgelig bidra til økt havnivå og påvirkning av marine økosystemer i mange hundre til flere tusen år frem i tid. Utslippene fra Yggdrasil og Tyrving vil bidra til fortsatt forsuring av havene globalt og langs Norskekysten og på Svalbard. Utslippene fra Yggdrasil og Tyrving vil bidra til fortsatt økende gjennomsnittsnedbør, og flere mer ekstreme nedbørshendelser i Norge. Maksimalutslippet fra Yggdrasil vil redusere september-utbredelsen av sjøis i Arktis med omtrent 1000 kvadratkilometer. I tillegg vil utslippene fra Yggdrasil og Tyrving bidra til økt temperatur, og dermed også høyere snøgrense i Norge. Det kan ifølge professor Drange heller ikke utelukkes at utslippene fra Yggdrasil og Tyrving kan aktivere en eller flere vippepunkter, herunder kollaps av iskapen i Vest-Antarktis. Dette er et av vippepunktene som kan inntreffe med en global temperatur på mellom 1,5 og to grader, og dette vil føre til at globalt og lokalt havnivå øker med flere meter. Ifølge professor Drange vil dette opplagt få store følger for samfunn og økosystemer globalt og for Norge. I tillegg vil økt havtemperatur gi flere og mer intense marine hetebølger. For Norges del er spesielt Barentshavet utsatt, med negative følger for økosystemer og fiskeri.

Sakkyndig vitne, professor Hessen, forklarte også i detalj om hvordan klimaendringer allerede påvirker norsk natur, infrastruktur og samfunn på mange måter, i all hovedsak på en negativ måte. Han forklarte at et hvert ekstrabidrag vil forverre situasjonen og øke risikoen for langvarige og til dels irreversible skadeeffekter. Han konkluderte med at maksimalutslippene fra Yggdrasil og Tyrving vil gi vesentlige bidrag til skade. Professor Hessens forklaring og presentasjon under hovedforhandlingen underbygger etter rettens syn at forbrenningsutslippene fra Yggdrasil og Tyrving vil føre til vesentlige og konkrete skader på miljøet i Norge.

Staten har videre anført at beregningene ikke bygger på at en andel av råoljen går til petrokjemi. Det fremgår imidlertid av saksfremlegget til Stortinget knyttet til Yggdrasil at nærmere 15 prosent av oljen brukes innenfor petrokjemi og produksjon av råstoff til et vidt spekter av produkter som brukes i husholdninger og næringsliv. Det er opplyst at dette omfatter alt fra plastposer til medisinsk utstyr. Det er videre opplyst i proposisjonen at slik bruk ikke genererer forbrenningsutslipp. Det er vist til at i plastproduksjonen bindes CO₂ i produktet, hvor hovedutfordringen er plastavfall og mikroplast som det er mulig å redusere ved tiltak for gjenvinning og gjenbruk. Det er videre opplyst at det forventes en fortsatt vekst for olje til petrokjemi. Alt dette fremgår av Prop. 97 S (2022-2022) punkt 2.1.2, s. 24-25. Disse opplysningene er imidlertid i strid med den sakkyndige forklaringen fra professor Drange. Han forklarte at en omgjøring av olje til plast, vil kunne utsette utslippene i noen år, men at karbonet vil forbli i plasten. Det er en endelig holdbarhet med hensyn til gjenbruk av plast, og til slutt vil kvaliteten være så lav at det blir brent eller

lignende, og da går CO₂-utslippene ut til atmosfæren igjen. Han forklarte at eneste måten å unngå klimagassutslipp på, er å lagre plasten (karbonet) i gruver.

Oppsummert er beslutningsgrunnlaget etter rettens vurdering uklart med hensyn til hvilket faktum som er lagt til grunn. Dersom det legges til grunn at departementet har ment at Yggdrasilutbyggingen ikke vil føre til skade på miljøet i Norge, er disse vedtakene etter rettens syn basert på feil faktum. Dersom det legges til grunn at departementet har hatt som faktisk premiss at klimautslippene fra Tyrving ikke kan ha målbar betydning for klimaendringer, er dette vedtaket også basert på feil faktum. Dersom det er enighet om at utbyggingene vil gjøre skade på miljøet i Norge i samme omfang som retten har redegjort for, skal retten ikke foreta en materiell overprøving av om dette er i strid med Grunnloven § 112. Siden dette ikke har betydning for resultatet i saken, anser retten det ikke som nødvendig å ta fullt ut stilling til om vedtakene er basert på feil faktum. Uklarheten knyttet til faktum har samtidig betydning for vurderingen av om den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp kan ha virket inn på innholdet i vedtakene. Retten kommer tilbake til dette.

3.6.3 Uforsvarlig prognose

Saksøkerne har prinsipielt argumentert med at prognoser om markedseffekter er for avledet og usikre til å utgjøre virkninger av prosjektet. Subsidiært er det argumentert med at statens prognose om globale markedseffekter uansett er uforsvarlig. Staten har på sin side argumentert med at vedtakene ikke bygger på en bestemt prognose, og at retten i alle tilfeller ikke har grunnlag for å ta stilling til påstanden om uforsvarlig prognose.

Ved prøving av forvaltningseskjønn er det rettslige utgangspunktet ifølge rettspraksis at i den utstrekning forvaltningsvedtaket bygger på prognoser over fremtidig utvikling, vil domstolsprøvingen være begrenset til om prognosene var forsvarlige på det tidspunktet forvaltningsvedtaket ble fattet, jf. Rt 1982 s. 241 (Alta) på s. 266, Rt 2012 s. 1985 (lengeværende barn I) avsnitt 77 og HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 71. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at retten ved spørsmål om rettighetsbrudd må foreta en selvstendig faktumbedømmelse, og ikke kan begrense prøvingen til om forvaltningens prognoser var forsvarlige, jf. HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 71. Selv om domstolen har full kompetanse, er det samtidig lagt til grunn at det i noen sammenhenger bør vises en viss tilbakeholdenhet ved prøvingen, særlig der vurderinger er basert på forvaltningens spesielle fagkunnskap og brede erfaringsgrunnlag, jf. Rt 1975 s. 603 (Swingball), HR-2008-1991-A (Biomar) avsnitt 38-40 og HR-2022-718-A (Hyttekarantene) avsnitt 75.

Bevisførselen har vist at det foreligger til dels sterk kritikk av vurderingen fra Rystad Energy AS om beregning av nettutslipp fra norsk petroleumsvirksomhet. Denne kritikken og motstemmene ville kommet tydeligere frem dersom forbrenningsutslipp hadde blitt konsekvensutredet. Retten anser det derfor uansett som hensiktsmessig å gi en relativt

grundig redegjørelse for prosessen med beregning av nettoutslipp, og de ulike vurderingene av dette.

Da Høyesterett vurderte om forbrenningsutslipp i utlandet kunne tas med som en del av vurderingen etter Grunnloven § 112, ble det tatt utgangspunkt i at denne bestemmelsen ikke verner mot handlinger og virkninger utenfor kongeriket. I forlengelsen av dette uttalte Høyesterett at dersom virksomheter i utlandet som norske myndigheter «har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot», gjør skade i Norge, så må det kunne trekkes inn ved bruken av Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 149. Som eksempel på hva norske myndigheter har direkte innvirkning på og kan sette i verk tiltak mot, viste Høyesterett til forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade i Norge. Motsatt kan det argumenteres for at norske myndigheter har lite direkte innvirkning på markedseffekter i utlandet, og at dette dermed begrenser adgangen til å ta dette med i vurderingen som skal foretas etter Grunnloven § 112.

Høyesterett la videre til grunn at nettoeffekten av forbrenningsutslipp er komplisert, omdiskutert og omstridt, fordi den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 234. Høyesterett la til grunn at en vurdering av nettoeffekten av de globale utslippene må baseres på en eksemplifisering av utpregede politiske prioriteringer både nasjonalt og internasjonalt, som for eksempel utvinning og forbrenning av gass kontra utvinning og forbrenning av kull, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 240.

Retten kan ikke se at Høyesterett har avskåret muligheten til å foreta nettoberegninger av forbrenningsutslipp. I lys av at beregningene er usikre og omdiskuterte, og at norske myndigheter har begrenset påvirkningsmuligheter knyttet til dette, fremstår det imidlertid som at slike beregninger bør tillegges begrenset vekt.

Staten har argumentert med at anførselen om uforsvarlig prognose er forfeilet fordi departementet ikke har angitt en «prognose» om at noe kommer til å skje eller ikke skje, men at dette i stedet er basert på en «vurdering», og at det fremkommer klart at vurderingen er usikker.

Etter rettens vurdering har departementet imidlertid i beslutningsgrunnlagene for Tyrving og Yggdrasil fremhevet en bestemt prognose knyttet til nettoutslipp. Departementets vurdering knyttet til Tyrving fremgår av en tabell som viser «departementets beregninger av brutto- og netto klimagassutslipp ved behandlingen av planer for utbygging og drift (PUD)», og endrede planer for utbygging og drift siden saksbehandlingen ble justert høsten 2021 og frem til oktober 2022. I teksten over denne tabellen fremgår at:

Samlede forventede utvinnbare ressurser knyttet til disse prosjektene utgjør om lag 37 mill. Sm³ olje og 102,4 mill. Sm³ gass. Disse ressursene er anslått til å gi en netto

utslippsreduksjon på om lag 14,9 mill. tonn CO₂ ved bruk av Rystad Energys hovedscenario.

I en fotnote knyttet til Rystad Energys hovedscenario fremgår at beregningene av nettoutslipp er basert på rapporten «Utslippseffekten av produksjonskutt på norsk sokkel», som var Rystad Energys rapport foretatt på oppdrag for Norsk olje og gass i 2021. Retten oppfatter dette som en tydelig prognose om at ressursene fra Tyrving, sammen med ressursene fra flere andre felt, vil gi en betydelig netto utslippsreduksjon. Selv om det ikke er vist til denne beregningen i vedtaket for Tyrving, fremgår det tydelig av teksten knyttet til denne tabellen, at departementet har lagt til grunn at utbyggingen vil bidra til netto utslippsreduksjon. Det fremgår klart at dette er basert på rapporten fra Rystad Energy AS, som ble foretatt i 2021.

At vedtaket om Yggdrasil også er basert på blant annet en prognose om nettoutslipp, underbygges etter rettens syn i tillegg av at det er redegjort for at den justerte saksbehandlingen innebærer at det skal gjøres «eksplisitte og konkrete beregninger» og vurderinger av både brutto og netto klimagassutslipp for hvert konkret utbyggingsprosjekt, jf. blant annet Prop. 97 S (2022-2023) s. 63. I tillegg underbygges dette av at staten gjennomførte en anbudsrunde med tanke på å få utredet nettoutslipp. Det fremgår klart av rapporten fra Rystad Energy AS av 15. februar 2023 at den gjelder netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel. Det fremgår av innledningen i rapporten at oppdraget fra Olje- og energidepartementet var å utrede «netto klimaeffekt av økt fremtidig norsk olje- og gassproduksjon». Hovedkonklusjonen i rapporten var at økt produksjon fra norsk sokkel vil redusere globale klimagassutslipp.

Rapporten fra Rystad Energy AS ble ikke sendt ut på høring, men det ble gitt en frist på åtte virkedager for å komme med faglige innspill. Departementet avsto begjæringer om forlenget svarfrist. Det kom likevel faglige innspill fra blant andre Statistisk sentralbyrå, Greenpeace, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og WWF Verdens naturfond, samt Oilchange International innen fristen den 1. mars 2023. Rapporten fra Rystad Energy AS ble sterkt kritisert. I tillegg utarbeidet Vista Analyse en rapport av 16. mars 2023 på oppdrag fra miljøorganisasjonene. Rapporten fra Vista Analyse konkluderte med at den globale nettoeffekten av økt norsk olje- og gassproduksjon vil være økte klimagassutslipp.

I saksfremlegget for Stortinget, som er en del av grunnlaget for PUD-vedtaket for Yggdrasil, er det likevel bare prognosen fra Rystad Energy AS som er fremhevet. Det fremgår av Prop. 97 S (2022-2023) s. 95 at:

Departementet har beregnet netto klimagassutslipp knyttet til den samordnede utbyggingen basert på en ny analyse fra Rystad Energy. Beregningene viser at globale klimagassutslipp vil kunne bli redusert med om lag 52 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Denne typen beregninger er usikre, og resultatene påvirkes av ulike

forutsetninger om fremtidig utvikling. Ved alternative forutsetninger ville det beregnede tallet blitt annerledes.

Retten oppfatter dette som en tydelig prognose om at utbyggingen av Yggdrasil vil gi en betydelig netto utslippsreduksjon. Selv om det er angitt at denne typen beregninger er usikre, er det ikke presentert hva denne usikkerheten eventuelt består av. Det er heller ikke redegjort for kritikken mot rapporten fra blant andre Statistisk sentralbyrå. Etter setningen om «alternative forutsetninger» er det en fotnote med henvisning til omtalen i avsnitt 4.4. Under punkt 4.4 fremgår blant annet at nettoutslipp er «vurdert av ulike fagmiljøer som har kommet frem til ulike anslag på nettoeffektene». I forlengelsen av dette er det lagt til grunn at nettoeffekten uansett vil være svært liten i et globalt perspektiv, og alltid mindre enn bruttoutslippene. Det fremgår videre at beregninger og vurderinger i saksfremleggene blant annet er gjort på grunnlag av en oppdatert, ekstern utredning av netto utslippseffekter som departementet har fått utarbeidet av Rystad Energy AS. Det fremgår at formålet med utredningen var å sikre et oppdatert faglig grunnlag knyttet til netto klimagassutslipp, og at dette vil inngå i beregninger og vurderinger av klimagassutslipp ved myndighetsbehandling av nye utbygginger. Det fremgår at utredningen er gjort offentlig tilgjengelig og at departementet har mottatt «enkelte faglige innspill», og at Vista Analyse i tillegg har «gjennomført en utredning av samme tematikk». Det er imidlertid ikke redegjort nærmere for de faglige innspillene eller rapporten fra Vista Analyse. Departementet gav i proposisjonen kun følgende vurdering av dette:

Departementet mener innspillene bidrar til å synliggjøre usikkerhet som er forbundet med beregninger av netto klimagassutslipp, og dermed om nye utbyggingsprosjekter på norsk kontinentalsokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp. Selv om det tas hensyn til usikkerhet i beregningene vil nettoeffekten være liten i et globalt perspektiv, og betydelig lavere enn brutto forbrenningsutslipp.

Selv om det er angitt at det er usikkerhet knyttet til beregninger av nettoutslipp, mener retten det fremstår som tydelig at departementet har lagt til grunn en vurdering eller prognose om at økt produksjon fra norsk sokkel vil bidra til betydelig reduksjon i nettoutslipp. Innspillene og kritikken mot rapporten er så vidt omtalt, og det er ikke redegjort for det nærmere innholdet i dette. Det er heller ikke redegjort for departementets vurdering av disse innspillene utover at de bidrar til å synliggjøre at det er usikkerhet forbundet med slike beregninger. Det klare og toneangivende inntrykket er dermed at departementet i hovedsak har basert vedtakene for både Tyrving og Yggdrasil på prognosen fra Rystad Energy AS om at økt produksjon fra norsk sokkel vil redusere globale nettoutslipp.

At beslutningsgrunnlaget var lite tilgjengelig, og at prognosen fra Rystad Energy AS var toneangivende, underbygges etter rettens syn også av den påfølgende Stortingsbehandlingen og voteringsreferat sak nr. 27 vedrørende Innst. 459 S. Det fremgår at flere representanter anså utbyggingen som et tiltak som var bra for klima. Statsråden gav

i et av sine innlegg følgende informasjon om utredningene fra henholdsvis Rystad Energy AS og Vista Analyse:

Å beregne nettokonsekvensene av olje- og gassaktiviteten på norsk sokkel er komplisert. Det er forskjell på Rystad-rapporten og Vista-rapporten, ja, og jeg aksepterer at det er uenighet om det fordi det er et veldig vanskelig tema å gå inn i, men vi ser at fra brutto utslipp som er beregnet på hver enkelt PUD, gir altså nettoeffekten – når vi beregner den – positivt utslag. Det blir utslipp, ja, men det gir positivt utslag. Det betyr at olje og gass fra norsk sokkel veksles inn og brukes som en motvekt mot annen type fossil energibruk som har høyere utslipp ved seg, hvis en skal stole på både Rystad-rapporten og Vista Analyserapporten.

En stortingsrepresentant besvarte dette med følgende kommentar:

Takk for statsrådets svar. Jeg vil bare oppklare for salen, og kanskje også for statsråden, at Vista Analyse – som det kun blir vist til, og faktagrunnlaget blir ikke brukt i proposisjonen, konkluderer med at utvinningen av de feltene vi i dag godkjenner, vil føre til netto økte utslipp globalt, altså ikke bare litt mindre bra enn Rystad Energy. Det er to helt forskjellige analyser.

Samlet sett fremstår det som uklart om Stortinget hadde informasjon om, og tilgang til, rapporten fra Vista Analyse og de øvrige faglige innspillene fra blant andre Statistisk Sentralbyrå da saken ble behandlet der. Dette var ikke en del av det formelle saksfremlegget. Det fremstår i alle tilfeller som uklart om, og eventuelt på hvilken måte, departementet selv har vurdert dette, utover at departementet har lagt til grunn at innspillene synliggjør en usikkerhet knyttet til nettoberegninger.

Under hovedforhandlingen ble det gjennomført ganske omfattende bevisførsel knyttet til beregninger av nettoutslipp. Dette omfattet seks sakkyndige vitner med hver sin presentasjon, samt en del rapporter og dokumentasjon. Retten har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til om departementets prognose er forsvarlig, og skal også vise en viss tilbakeholdenhet med å overprøve dette. Dette har heller ikke vært nødvendig for resultatet i saken. Retten vil likevel gi en redegjørelse for dette.

Retten vil først bemerke at saksbehandlingen knyttet til beregning av nettoutslipp underbygger behovet for at forbrenningsutslipp konsekvensutredes, og at dette ikke foretas på et overordnet nivå av departementet. Etter rettens syn må maksimalutslipp (bruttoutslipp) i alle tilfeller konsekvensutredes. Dersom departementet ønsker å utrede nettoutslipp og basere sine vedtak på dette, har retten kommet til at dette også bør være en del av konsekvensutredningene. Departementets saksbehandling har vist begrenset evne og vilje til å sikre offentlighet, kontradiksjon og evaluering av motstemmer.

Staten har anført at det fremstår som konspiratorisk at saksøkerne har stilt spørsmål ved at Rystad Energy AS fikk oppdraget med å foreta beregningene av nettoutslipp. Retten

behøver ikke å ta stilling til dette. Retten bemerker imidlertid at det er helt på det rene at dette selskapet to år tidligere laget en rapport om tilsvarende tema på oppdrag fra Norsk olje og gass, der det ble konkludert med at økt produksjon fra norsk sokkel vil gi reduksjon i klimagassutslipp. I lys av dette er det etter rettens syn naturlig at det stilles spørsmål ved at det samme selskapet fikk tilsvarende oppdrag fra Olje- og energidepartementet. Retten viser videre til at det bare ble gitt en frist på åtte virkedager for andre faglige innspill til rapporten, og at departementet ikke har redegjort for eller foretatt konkrete vurderinger av disse innspillene, verken i saksfremlegget for Stortinget eller andre steder. Det er derfor ukjent for retten om, og eventuelt på hvilken måte, departementet har vurdert disse innspillene.

Staten har anført at fagdiskusjonen, som kom frem under bevisførselen, om hva som er en mest treffende nettberegning, er irrelevant for rettens avgjørelse av om vedtakene er gyldige. Staten har anført at de derfor avstod fra å føre flere sakkyndige vitner om dette for å unngå unødvendig vidløftiggjøring og begrense kostnadsnivået. Staten har i stedet fremlagt flere avisartikler for å illustrere debatten fra Dagens Næringsliv publisert i perioden juni-august 2018. Staten har i tillegg fremlagt en artikkel fra Dagens Næringsliv fra 7. mars 2023 med overskriften «Full krangel om klimaeffekten til norsk olje og gass: - Jo mer, jo bedre sier britiske energikonsulenter». I artikkelen fremgår blant annet at:

Nå får Rystad full støtte av Wood Mackenzie, den britiske giganten innenfor analyse og konsulentvirksomhet på energifeltet – en slags storebror for den norske utfordreren som ble etablert av Jarand Rystad.

Analysetoppen Andrew Latham sier til DN at han er enig med Rystad både når det gjelder at økt produksjon fra norsk sokkel gir lavere utslipp globalt, og omvendt, at redusert norsk produksjon gir økte utslipp.

Det siste var konklusjonen i en Rystad-rapport for Norsk olje og gass (nå Offshore Norge) som skapte rabalder under valgkampen i 2021. Den sto i skarp kontrast til en tidligere og mye sitert SSB-rapport, som argumenterer for at redusert produksjon fra Norge fører til lavere forbruk, og dermed lavere utslipp.

Det er dermed helt på det rene at det har vært en offentlig debatt om nettutslipp, og at disse avisartiklene er egnet til å belyse dette. Artiklene som er fremlagt er samtidig fra 2018, og dermed lenge før begge rapportene fra Rystad Energy AS. Når det gjelder artikkelen fra 2023 om støtten fra Wood Mackenzie, underbygger denne også at den siste rapporten fra Rystad Energy AS, som staten har vist til, har blitt forstått som en klar prognose om at økt produksjon på norsk sokkel vil føre til reduksjon i nettutslipp.

Uten at dette har betydning for rettens vurdering, bemerkes at statens anførsel om at de har forsøkt å begrense kostnadsnivået knyttet til dette temaet, ikke er i samsvar med kostnadskravet knyttet til vitnene fra Rystad Energy AS. Ifølge kostnadsoppgaven har selskapet brukt totalt 322 timer i forbindelse med rettsprosessen i tingretten. Dette utgjør en total kostnad på over 1,1 MNOK eks. mva. Det er opplyst at det er brukt totalt 268 timer på forberedelse, gjennomgang av andre rapporter, vitneerklæringer og spørsmål. Av dette

knytter 207 timer seg til tiden før saksøkerne fremla sakkyndige erklæringer fra deres sakkyndige vitner. Dette betyr dermed at Rystad Energy AS har brukt over 200 timer på generell forberedelse og gjennomgang av egen rapport. Retten kan imidlertid ikke se at presentasjonen fra Rystad i retten inneholdt nye oppdaterte analyser eller vurderinger. Etter rettens syn fremstår det som problematisk at selskapet, og departementet, har ansett det som nødvendig å bruke så mye ressurser på å forberede presentasjonen av en rapport som var ferdig i februar 2023, og som har dannet grunnlag for flere PUD-vedtak. Mesteparten av arbeidet burde etter rettens syn vært gjort før rapporten ble ferdigstilt, og ikke i etterkant. Rapporten fra Vista Analyse og innspillene fra Statistisk sentralbyrå var også kjent allerede i mars 2023, og burde dermed vært vurdert av departementet da de ble mottatt. Kostnadskravet og tidsbruken til Rystad Energy AS i forbindelse med rettsprosessen illustrerer dermed også at saksbehandlingen har vært lite tilfredsstillende med hensyn til vurderingene av nettoutslipp.

Rystad Energy AS har analysert økt fremtidig norsk olje- og gassproduksjon i et rammeverk bestående av tre steg. Det første steget beskriver forbrenningseffekten av at det konsumeres mer olje og gass. Det andre steget beskriver substitusjonseffekten. Det tredje steget beskriver effekten på opp- og midtstrømseffektene ved å øke norsk produksjon med olje eller gass, og erstatte med prosentandel fra andre tilbydere. Det er satt opp et skjema som summert gjennom disse tre stegene beskriver effektene ved å øke norsk produksjon med henholdsvis ett fat olje og ett fat gass. Konklusjonen er at økt norsk oljeproduksjon reduserer globale klimautslipp med 25 kg CO₂, mens økt norsk gassproduksjon reduserer globale klimagassutslipp signifikant med 123 kg CO₂. Dersom det antas at fremtidig norsk produksjon øker med like mye olje og gass, fører dette til en utslippsreduksjon på 75 kg CO₂ per fat oljeekvivalent. En del av hovedfunnene er at klimaeffekten av et nytt felt derfor er avhengig av andelen olje og andelen gass som forventes produsert. I den forbindelse bemerker retten at både Breidablikk og Tyrving er rene oljefelt, mens Yggdrasil består av både olje og gass.

Oppsummert har Rystad Energy AS konkludert med at kutt i norsk produksjon med svært lave utslipp i produksjonsfasen ikke er et klimatiltak. Dette er for det første basert på et hovedfunn om at økt produksjon fra norsk sokkel gir reduserte globale klimagassutslipp, slik det er redegjort for ovenfor. I tillegg er det for det andre basert på et hovedfunn om at effekten drives av begrenset markedsrespons, erstatning av kull og lave norske oppstrømsutslipp, som blir vurdert i de tre stegene. Det er for det tredje et hovedfunn at økt produksjon fra norsk sokkel gir globale virkninger. Det er særlig vist til at både oljemarkedet og gassmarkedet er globale markeder, og at prissmitten ved økt tilbud derfor er global. Videre er det vist til at funnene for oljeproduksjon ikke er unike for Norge, men gjelder generelt for ny oljeproduksjon med lave oppstrømsutslipp. Det er også vist til at Norge er i en spesiell situasjon med hensyn til gass, fordi norsk rørgass til Europa kan utkonkurrere import av utslippsintensiv LNG.

Det sakkyndige vitnet Taran Fæhn, som er forsker og miljø-økonom ved Statistisk sentralbyrå, fremmet kritikk mot rapporten fra Rystad Energy AS. Hun forklarte at selve analysestrukturen som er brukt, med tre steg og faktorene som er med, er adekvat. Hun mente imidlertid at selve tallfestingen leder til «svært usannsynlig» utslippseffekt av økt norsk oljeproduksjon, at det er «særlig usannsynlig» at de globale utslippene går ned, og at anslagene som er valgt gir «systematisk undervurdering» av utslippene i alle tre steg. Hun kommenterte i hovedsak oljeanalysen, og ikke gassanalysen.

Fæhn mente at det særlig var antagelsene og anslagene i steg 1 om etterspørselastisitet som var utslagsgivende. Hun mente at etterspørselastisiteten som Rystad hadde kommet til var «svært usannsynlig» lav. Dette ble særlig begrunnet med at utvalget fra litteraturen systematisk var hentet fra laveste del av skalaen, samt at estimatene var basert på data fra før 2009, og ikke kan representere 2030. Fæhn viste videre til at Rystad rettferdiggjør å bruke lave tall fra før 2009 for 2030 med en fortelling om at det i 2030 ikke lenger er valgmuligheter mellom teknologier fordi de fleste relevante globale transportsegmenter er blitt elektrifisert, noe som i seg selv er «svært usannsynlig». Fæhn viste også til at Rystad selv har skrevet at så lenge elektrifiseringen er økende, så øker etterspørselastisiteten, men at de likevel har beholdt det lavere anslaget på 0,11 i sitt alternative scenario med tregere transisjon. Dette er ifølge Fæhn «inkonsistent» og «svært usannsynlig».

I tillegg mente Fæhn at tilbudselasititeten i oljemarkedet fra Rystads rapport er «usannsynlig» høy. Hun begrunnet dette særlig med at de tre scenarioene Rystad har vist til er klimaoptimistiske sammenlignet med den nyeste litteraturen, og at dermed overvurderes sannsynligvis systematisk tilbudselasititeten. I tillegg begrunnet hun dette med at Rystads estimerer på tilbudselasiteter bygger på egne modellberegninger for 2030, og at to helt ulike tallfestingsmetoder for etterspørsels- og tilbudselasiteter gir inkonsistens. Hun viste til at simultan-estimeringer anbefales fra faglig hold. Hun mente at disse ulike estimatene hadde ført til en systematisk undervurdering av tilbudselasitet i Rystads rapport.

Når det gjelder steg 2 i analysestrukturen fra Rystad, var ikke Fæhn enig med Rystad i at forbrukere og sluttbrukere av energi ikke lar seg påvirke av økt tilbud og reduserte priser på olje og gass. Rystad viste i sin presentasjon til at sluttbrukere i liten grad vil påvirkes av lavere oljepris. Som eksempel ble det vist til at forbrukere ifølge Rystad i liten grad vil bruke mer bensin/diesel når prisen er lav, at forbrukere i liten grad vil fly mer når prisen er lav, at forbrukere i liten grad vil kjøpe mer varer (som belaster lastebiler og skip mer) når prisen er lav, og at forbrukere i liten grad vil kjøpe mer plastikk (som er laget av olje) når prisen er lav. Alt dette tilsier ifølge Rystad en lav etterspørselastisitet. Fæhn var kritisk til Rystads antagelser om dette, og mente at dette var en systematisk undervurdering. Fæhn mente at antagelsen ikke er begrunnet, og at den er i konflikt med både økonomisk teori og empiri. Hun viste også til at denne antagelsen er gjort i både olje- og gassberegningen, og at dette er alvorligst for gass, fordi sted 2 er mye viktigere for gass i Rystads beregning.

Med hensyn til steg 1 om tilbudssubstitusjon fremhevet Fæhn at Rystads antakelser om utslippsintensitet er svært mye høyere enn globalt snitt og fremstår som høy, og at fortrengning beregnet fra steg 1 er «svært usannsynlig» stor. Kombinasjonen av høy utslippsintensitet og stor fortrengning har ifølge Fæhn ført til en antagelse om at mye utslipp spares i utlandet. Hennes vurdering var at Rystad «sannsynligvis» undervurderer utslippene i Norge, og at dette er politisk kontroversielt og svært usikkert. I tillegg mente hun at dette var en unødvendig antakelse for alle nye PUD-vedtak, og at dette i stedet burde vurderes konkret for hver enkelt PUD.

Sakkyndig vitne Haakon Riekeles fra Vista Analyse var også kritisk til rapporten fra Rystad Energy AS. Han viste særlig til at Rystad opererer med en lavere etterspørselselastisitet, og en høyere tilbudselastisitet enn andre. Ifølge Riekeles er det særlig etterspørselselastisiteten Rystad har brukt som skiller seg mest fra annen litteratur. Det fremkom under rettsprosessen at Vista Analyse og Rystad er uenige om hvilken litteratur som er relevant. Vista Analyse baserte seg i hovedsak på en metastudie fra 2018, som igjen er basert på 75 underliggende forskningsstudier. Basert på dette har Vista Analyse konkludert med en etterspørselselastisitet på 0,26. Rystad har gjennomført en egen forskningsgjennomgang av 10 enkeltstudier, og gjennomgangen er ifølge Riekeles ikke fagfellevurdert. Basert på denne gjennomgangen har Rystad kommet til en etterspørselselastisitet på 0,11. I tillegg fremhevet Vista Analyse særlig at Rystads antagelse om at samlet energibruk er uendret ved økt produksjon og endret pris, er basert på antakelser, og ikke empiri. Det ble også fremhevet at Rystad har brukt året 2030 som grunnlag for analysen, og at dette vil være før 70 prosent av produksjonen i PUD-ene som er til behandling. Vista Analyse har derimot analysert ut fra produksjon som kommer i perioden 2030-2040, og har også en langtidsversjon av scenarioene som ser på perioden 2040-2060. Konkret vurderte Vista Analyse med deres forutsetninger at nettutslipp for feltet Yggdrasil vil øke med 11 millioner tonn CO₂ i basis case, og med 46 millioner tonn CO₂ i et lavutslippscase.

Sakkyndig vitne Bård Harstad, som er professor i politisk økonomi ved Stanford University, forklarte at han også var kritisk til Rystads beregninger og prognose. Han forklarte at dersom Norge tilbyr mer olje, går oljeprisen litt ned, og det er derfor andre aktører endrer adferd. Konsumenter etterspør mer, og andre produsenter tilbyr mye. Dersom konsumentene er tilpasningsdyktige, kjøper de en god del mer, og da anses etterspørselselastisiteten som stor. Dersom konsumentene er lite tilpasningsdyktige, kjøper de omtrent det samme selv om prisen faller. Da er etterspørselselastisiteten liten. Harstad forklarte at beregningene av både tilbuds- og etterspørselselastisitet er svært usikre, særlig på lang sikt.

Ifølge Harstad viser all forskning at energiforbruket vil øke dersom prisen på en energikilde faller. Økningen vil være spesielt stor på lang sikt, fordi da vil konsumentene

ha tid til å tilpasse sine vaner, elektriske varer, transportmønster og enøk-tiltak. Samlet sett mente Harstad at Rystads utgangspunkt med en etterspørselastisitet på 0,11 var for lav, og at dette var helt avgjørende for deres beregning. Han viste videre at dette var basert på en antagelse om at totalt forbruk av energi er konstant og upåvirket av markedsprisene, og at dette innebærer at det ikke er tatt hensyn til konsumentenes mulighet til å tilpasse seg høyere priser. I tillegg viste han til at antagelsen innebærer at det er perfekt substitusjon mellom ulike energikilder. Han fremhevet imidlertid at det er vel kjent at gass og kull er substitutter, men at andre energikilder i mindre grad er substitutter for olje.

Når det gjelder tilbudselasiteten mente Harstad at det ikke var tatt hensyn til at prisfall ikke nødvendigvis vil føre til at politikere i andre land reduserer sin produksjon. Som eksempel viste han til at bransjeorganisasjoner i Norge har argumentert for økte investeringer når oljeprisen har falt, fordi man da har ment at det er ekstra betimelig å åpne nye felt og investere i næringen for at den ikke skal miste kvalifisert arbeidskraft. Harstad mente at det ved beregningen bør brukes et langsiktig perspektiv, og dermed lengre enn 2030. Det bør også tas hensyn til at olje og gass er tømbar ressurs. Ifølge Harstad er investeringer i fornybar energi mer prissensitive enn tilbudet av fossile brensler på lang sikt. Dette betyr at økt utvinning i Norge kan fortrenge fornybar energi mer enn det fortrenger andre fossile kilder, særlig i et langsiktig perspektiv.

Harstad mente også at det er viktig å ta hensyn til klimapolitikk som koordineringsspill. Han viste til at investorer velger grønt dersom en ambisiøs politikk er realistisk, og at en ambisiøs politikk er realistisk dersom investorer velger grønt. Ifølge Harstad kan investeringer i utvinning oppfattes som at man tror mindre på en fremtidig ambisiøs klimapolitikk, og i tillegg vil norske investeringer gjøre en slik politikk vanskeligere å gjennomføre. Begge deler kan ifølge Harstad få andre aktører til å investere mer i utvinning av fossile brensler, og mindre i grønn og klimavennlig teknologi. Han argumenterte for at norske investeringer i fremtidig utvinning kan forsterke problemene med omstilling, og vanskeliggjøre klimasamarbeid på etterspørselssiden. Det er ifølge Harstad vanskeligere for Norge å legge press på at andre land skal bidra, så lenge de kan peke på at Norge utvinner mye og tjener mye på utvinning av fossilt brensel. Han mente at norsk utvinning kan ha en smitteeffekt på andre land og føre til at andre land også utvinner mer, eller velger å kutte mindre i egne utslipp.

Oppsummert mente professor Harstad at antagelsene fra Rystad Energy AS var usikre og spekulative, og at nesten alle antagelsene trekker i samme retning. Han mente at dette har ført til at Rystad har undervurdert etterspørselastisiteten, mens tilbudselasiteten er overvurdert sammenlignet med det som er realistisk på lang sikt. Med mer realistiske antagelser vil klimaeffekten av norsk utvinning ifølge Harstad være langt mindre gunstig, og mest sannsynlig negativ. I tillegg må det etter hans syn tas hensyn til de politiske signaleffektene av økt norsk produksjon av olje og gass.

Sakkyndig vitne Michael Lazarus ved Stockholm Environment Institute forklarte seg konkret om Rystads vurdering av nettutslipp knyttet til Yggdrasil. Han tok utgangspunkt i den samme tre-stegsmodellen for beregning, men mente at anslagene ikke var riktige. Han mente at med mer riktige anslag ville konklusjonen være at Yggdrasil vil øke globale nettutslipp med omtrent 80 millioner tonn CO₂ i løpet av levetiden. Dette er dermed i strid med Rystads prognose om at produksjonen fra Yggdrasil vil føre til en reduksjon i nettutslipp med 52 millioner tonn CO₂ i løpet av levetiden. Lazarus mente at Rystad hadde lagt til grunn et for tidlig analyseår, når det var tatt utgangspunkt i 2030. Han mente at Rystad hadde undervurdert markedet, og dermed utslippsvirkninger av økt oljeproduksjon. Han mente videre at Rystad hadde overvurdert hvor mye kullkraft gassen vil fortrenge på midten av 2030-tallet, og undervurdert hvor mye produksjonen vil bremse overgangen til renere energi. Lazarus mente at Rystad overvurderer utslippsreduksjoner betydelig fra å erstatte olje- og gass produksjon i andre land. I tillegg fremhevet Lazarus mer generelt at utvikling av Yggdrasil vil føre til langvarige investeringer i nytt, fossilt brensel som bruker infrastruktur som vil bremse overgangen til ren energi. Han fremhevet at dette igjen kan undergrave Norges klimalederskap.

Gjennomgangen av presentasjonene og forklaringene fra Statistisk sentralbyrå, Vista Analyse, Bård Harstad og Michael Lazarus viser at det i ettertid har kommet til dels sterk kritikk av antagelsene som Rystad Energy AS har lagt til grunn for beregningene av nettutslipp. Samtlige har tatt til orde for at det er grunnlag for at økt norsk produksjon, konkretisert ved Yggdrasil, vil føre til økning, og ikke reduksjon i globale nettutslipp. Retten har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilke antagelser eller beregninger som er mest riktige, og skal heller ikke foreta politiske avveininger knyttet til dette. Retten har dermed ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om prognosen er forsvarlig eller ikke, og skal også vise en viss tilbakeholdenhet med å prøve dette. Dette har ikke betydning for resultatet i saken, og retten behøver derfor ikke å ta fullt ut stilling til dette. Det problematiske er imidlertid etter rettens vurdering at disse motstemmene, og eventuelt andre relevante motstemmer, ikke har blitt systematisk vurdert og evaluert. Det er uklart om, og eventuelt på hvilken måte dette har blitt vurdert av departementet (og Stortinget), utover at innspillene synliggjør at det er usikkerhet knyttet til beregningene. Etter rettens syn er det først og fremst saksbehandlingen knyttet til vurderingen av dette som er problematisk.

3.7 Innvirkningsvurderingen

3.7.1 Rettslige utgangspunkter

Spørsmålet er om den manglende konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp fører til at vedtakene om plan og utbygging og drift fra Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil er ugyldige.

Dersom reglene for saksbehandlingen ikke er overholdt, kan vedtak likevel være gyldige når det er «grunn til å regne med» at feilen «ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Det er sikker rett at prinsippet i bestemmelsen kan anvendes analogisk ved brudd på saksbehandlingsregler i andre lover og forskrifter, jf. Rt 1982 s. 241 på s. 262 (Alta) og NOU 2019:5 s. 535. Ifølge dette prinsippet er et vedtak gyldig på tross av feil ved behandlingsmåten dersom feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. også NOU 2019:5 s. 535. Bestemmelsen angir ikke at feilen må ha påvirket vedtakets innhold for at ugyldighet skal inntre, men bare at vedtaket likevel er gyldig der feilen ikke kan ha hatt slik betydning. Ordlyden av «grunn til å regne med» tilsier at det ikke må bevises eller sannsynliggjøres at vedtaket ellers ikke ville være truffet, men at det er tilstrekkelig at det er grunn til å regne med at feilen kan ha hatt betydning for vedtakets innhold, jf. også Norsk Lovkommentar, note 1040 på Rettsdata ved Jan Fridthjof Bernt. I nyere praksis fra Høyesterett er dette formulert som et krav om at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold, jf. Rt 2009 s. 661 (ambassade) avsnitt 71, Rt 2015 s. 1388 P (internflukt) avsnitt 282 og 300, og NOU 2019:5 s. 535.

Utgangspunktet er at gyldigheten av vedtak skal baseres på faktum på vedtakstidspunktet. Begge parter har imidlertid vært enige om at etterfølgende omstendigheter kan være særlig relevant for den konkrete innvirkningsvurderingen. Retten er enig i at senere utvikling kan kaste lys over om det var grunn til å regne med at den mangelfulle konsekvensutredningen kan ha hatt betydning for innholdet i vedtakene.

Høyesterett behandlet i sak Rt 2009 s. 661 gyldigheten av et vedtak om endring av reguleringsplan for bygging av ny amerikansk ambassade. Det var ikke foretatt pliktig konsekvensutredning i forbindelse med omreguleringen. Høyesterett kom til at denne feilen ikke kunne ha virket bestemmende for kommunens omreguleringsvedtak, og at det dermed ikke var grunnlag for ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41. Høyesterett la til grunn at det ikke var krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning, og at det er «tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet», jf. avsnitt 71. Når det gjelder utgangspunktet knyttet til mangelfull konsekvensutredning, uttalte Høyesterett i avsnitt 72 følgende:

Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til. Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning. Men noen automatikk er det ikke tale om. Og det er etter mitt syn heller ikke rom for en alminnelig presumsjon for innvirkning, slik de ankende parter har tatt til orde for. En slik presumsjon ville representere en ugrunnet stor vektning av form fremfor

innhold. Det kan ikke tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reglene for konsekvensutredning, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en ordinær planbehandling. I forhold til innvirkningskriteriet må man etter mitt syn derfor gå konkret til verks, og knytte undersøkelsen til de enkelte påberopte avvik fra den saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom det var gjennomført konsekvensutredning i den aktuelle saken.

Høyesterett har dermed lagt til grunn at mangelfull konsekvensutredning ikke automatisk fører til ugyldighet, men at det må foretas en konkret vurdering av den saksbehandlingen som har vært gjort opp mot saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom det hadde vært gjennomført konsekvensutredning. Dersom saksbehandlingen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av kravene til forsvarlig behandling, skal det «lite til» for at feilen fører til ugyldighet. Overført til denne saken legger retten til grunn at det må foretas en vurdering av departementets egen saksbehandling med hensyn til utredning av forbrenningsutslipp mot saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom dette hadde vært en del av konsekvensutredningene.

Høyesterett foretok deretter en konkret vurdering, og kom frem til at prosessen frem mot ambassadens valg av tomt samlet sett var tilstrekkelig dokumentert, og at det var forsvarlig av planmyndigheten å slå seg til ro med at aktuelle alternativ ikke forelå, jf. Rt 2009 s. 661 avsnitt 82. Høyesterett viste til at det ikke var holdepunkter for å anta at avgjørelsesgrunnlaget ble uriktig på dette punktet. Høyesterett redegjorde videre for at gjennomgangen av planprosessen viste at det var lagt til rette for innspill i flere omganger, og at det ikke var tvil om at de kritiske røstene kom til orde, jf. avsnitt 84. Retten oppfatter denne avgjørelsen slik at Høyesterett la vekt på at det ikke var grunn til å regne med at avgjørelsesgrunnlaget hadde blitt uriktig, og at prosessen hadde vist at motstemmer hadde blitt hørt på en forsvarlig måte.

Staten har videre vist til Høyesteretts uttalelse om rettslig utgangspunkt i HR-2017-2247-A (Reinøya). Denne saken gjaldt gyldighet av ekspropriasjonsvedtak på grunn av manglende konsekvensutredning før planvedtaket. Bakgrunnen var at en kommune i Troms hadde vedtatt reguleringsplan for et veiprojekt som ville få konsekvenser for reindriftsnæringen i området. Det ble vist til at kostnadene ikke var tilstrekkelig høye til at de begrunnet konsekvensutredning. Høyesteretts flertall viste videre til hva som hadde vært kjent for kommunestyret om konsekvensene for reindriften av veiprojektet, og kom til at det ikke var noen «reell mulighet» for at en konsekvensutredning ville ha ført til noen endring av de vedtak som var truffet. Den manglende konsekvensutredningen medførte derfor ikke ugyldighet av ekspropriasjonsvedtaket etter forvaltningsloven § 41.

Til sammenligning er det i denne saken ikke tvil om at det skulle gjennomføres konsekvensutredning før PUD-vedtakene, og dette har også blitt gjort. Tvisten gjelder utelukkende om forbrenningsutslipp skulle vært en del av denne konsekvensutredningen.

Når det gjelder det rettslige utgangspunktet, viste Høyesterett til de tidligere uttalelsene i Rt 2009 s. 661 (ambassade). Høyesterett la til grunn at det er tilstrekkelig med «en ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har fått betydning for vedtaket, og at det ikke skal mye til, men at det ut fra de konkrete forholdene i saken – bevissituasjonen – må være en «reell mulighet» for at feilen kan ha fått betydning for vedtakets innhold, jf. HR-2017-2247-A avsnitt 93-99. I den konkrete vurderingen la Høyesterett blant annet særlig vekt på at det var foretatt en rekke reindrifsfaglige utredninger, at reindriftsinteressenes begrunnede synspunkter var tatt inn i konsekvensanalysen, at man kjente til konsekvensene for reindriftnæringen, at kommunestyret hele tiden hadde vært vel kjent med reindriften innvendinger og grunnlaget for dem, og at det fremkom hva man hadde gjort for å ta hensyn til dette. På denne bakgrunn legger retten til grunn at Høyesterett foretok en konkret vurdering av saksbehandlingen, om avgjørelsesgrunnlaget var opplyst og riktig, og om motstemmer hadde blitt hørt og vurdert. Det ble med andre ord tatt en konkret vurdering av om saksbehandlingen var forsvarlig, om hensynet til kontradiksjon var ivaretatt, og om det var grunn til å regne med at avgjørelsesgrunnlaget var uriktig.

I plenumsdommen la Høyesteretts flertall til grunn at eventuelle feil ved konsekvensutredningen på åpningsstadiet ikke kunne føre til at vedtaket blir satt til side som ugyldig, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 242. Dette ble begrunnet i avsnitt 243 på følgende måte:

Konsekvensutgreiingar skal mellom anna identifisere dei politiske avvegingsspørsmåla som styresmaktene må ta stilling til. I saka her er det vurderinga av forbrenningseffekten i utlandet som er etterlyst av dei ankande partane. Dette emnet har Stortinget likevel teke stilling til ved ei rekkje høve, som eg har nemnt tidlegare. Moglege manglar ved konsekvensutgreiinga kan difor ikkje hatt noko å seia for avgjerda om opninga av Barentshavet søraust. Andre omsyn enn verknadene for klimaet var uansett avgjerande. Styresmaktenes politikk var at tiltak for å redusere globale klimautslipp og skadeverknadene av desse skulle gjennomførast på andre måtar enn ved å stanse framtidig petroleumsutvinning. Vedtaka om utvinningsløyve i den 23. konsesjonsrunden er såleis uansett gyldige, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.

Høyesteretts flertall la dermed vekt på at myndighetene har hatt en fast politikk om at tiltak for å redusere globale klimautslipp og skadevirkningene av dette skal gjennomføres på andre måter enn ved å stanse framtidig petroleumsutvinning. Dette viser at Høyesterett anså myndighetenes politikk på området som relevant for innvirkningsvurderingen. Denne uttalelsen må samtidig ses på som en slags obiter dictum, og uten nærmere drøftelse enn dette. Høyesteretts flertall hadde da allerede konkludert med at det ikke var gjort saksbehandlingsfeil knyttet til klimavirkningene under konsekvensutredningen ved åpningen av Barentshavet sørøst. I denne vurderingen hadde flertallet lagt stor vekt på at klimavirkningene blir fortløpende politisk vurdert, og at de ville bli konsekvensutredet ved en eventuell søknad om PUD, jf. HR 2020-2472-P avsnitt 241. Høyesterett hadde i den forbindelse også lagt vekt på at beregningene av globale forbrenningsutslipp på

åpningsstadiet ville være høyst usikre fordi det på dette tidspunktet ville være uklart om, og hvor mye ressurser som eventuelt ville bli funnet. Forutsetningen var dermed at en konsekvensutredning av forbrenningsutslipp på åpningsstadiet ikke ville brakt inn ny informasjon som ikke allerede var vurdert og avveid. Høyesterett tok ikke stilling til om mangelfull konsekvensutredning av forbrenningsutslipp på produksjonsstadiet ville være uten betydning. Samlet sett mener retten at det dermed er grunn til å vektlegge myndighetenes syn på petroleumpolitikken ved innvirkningsvurderingen, men at Høyesteretts uttalelse om dette i avsnitt 243 samtidig må ses i lys av konteksten, og at denne vurderingen ble foretatt opp mot avgjørelsen på åpningsstadiet.

Høyesteretts mindretall hadde et annet utgangspunkt før innvirkningsvurderingen. Mindretallet hadde konkludert med at det var en saksbehandlingsfeil at klimakonsekvensene av forbrenningsutslipp ikke var konsekvensutredet. Mindretallet så ikke bort fra at de politiske diskusjonene kunne blitt annerledes dersom konsekvensutredningen hadde inneholdt en utredning og vurdering av klimakonsekvensene av forbrenningsutslipp, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 277. Mindretallet viste samtidig til at klima, klimatiltak og utslipp fra petroleumssektoren har vært løpende debattert i Stortinget de siste årene, og at det har vært klart flertall på Stortinget for fortsatt petroleumsvirksomhet på norsk sokkel til tross for at forbrenning av norskprodusert petroleum har konsekvenser for klimaet. Mindretallet anså det derfor som «mindre sannsynlig» at resultatet ville blitt et annet om klimavirkningene hadde vært en del av konsekvensutredningen for åpningen av Barentshavet sørøst. I forlengelsen av dette uttalte mindretallet i avsnitt 278 at:

Samtidig er det lite tilfredsstillende å skulle spekulere i hvordan politiske prosesser kunne og ville ha forløpt, hvis konsekvensutredningen hadde sett annerledes ut.

Mindretallet uttalte deretter at det uansett ville bli for snevert å anlegge en ren innvirkningsvurdering, og at det særlig var to omstendigheter som tilsa at saksbehandlingsreglene må håndheves strengt i dette tilfellet, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 279-282. Mindretallet viste til at utredningsplikten for det første skal oppfylle kravene etter Grunnloven § 112 annet ledd. For det andre ble det vist til at feilen knyttet seg til gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelse eller plandirektivet. I tillegg bemerket mindretallet at det ikke var enig med flertallet i at det ikke ville være tilstrekkelig å utsette utredningen til et senere stadium, herunder beslutningsprosessen for PUD, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 283-287. Den siste uttalelsen fra mindretallet underbygger at flertallets innvirkningsvurdering må ses i lys av at det klart ble forutsatt at forbrenningsutslipp ville bli konsekvensutredet i forbindelse med PUD. Retten viser i den forbindelse igjen til flertallets vurdering av dette, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 246.

3.7.2 Oppsummering av rettens innvirkningsvurdering

Det har over lang tid vært et bredt politisk flertall for å fortsette norsk petroleumpolitikk med utvinning av olje og gass. Dette taler for at det er mindre sannsynlig at vedtakene ville blitt annerledes, uavhengig av hvilke opplysninger som vil komme frem ved en konsekvensutredning av forbrenningsutslipp og klimavirkninger. Retten har likevel etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp kan ha virket inn på vedtakenes innhold. Retten har i denne vurderingen lagt vekt på at saksbehandlingen har vist at beslutningsgrunnlaget har vært lite opplyst, etterprøvbart og tilgjengelig, og at motstemmer ikke har blitt hørt og vurdert på en åpen måte. Retten kan ikke foregripe resultatet og innholdet i konsekvensutredningene som må foretas. Etter rettens syn kan det imidlertid ikke ses bort fra at samfunnsdebatten og de politiske avveiningene kunne blitt annerledes dersom dette hadde blitt konsekvensutredet. Konsekvensutredning skal både sikre et opplyst og riktig beslutningsgrunnlag, og ivareta hensynet til demokratisk deltakelse i beslutninger som kan påvirke miljøet. I den konkrete vurderingen har retten også særlig lagt vekt på at saksbehandlingsreglene må håndheves strengt for å ivareta rettighetene etter Grunnloven § 112 og Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen. Retten har også lagt vekt på at klimavitenskapen har blitt oppdatert. I tillegg har retten lagt vekt på at et offentlig utvalg nylig har anbefalt at regjeringen utarbeider en samlet strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet, inkludert en midlertidig stans i PUD-vedtak inntil en samlet strategi er ferdigstilt. Ved en konkret interesseavveining må hensynet til forsvarlig saksbehandling, sakens opplysning og demokratihensyn veie tyngst. Samlet sett har retten dermed kommet til at vedtakene er ugyldige. Retten vil redegjøre nærmere for vurderingen i det følgende.

3.7.2 Norsk petroleumpolitikk

Det har over lang tid vært et bredt politisk flertall i Norge for å fortsette norsk petroleumpolitikk med utvinning av olje og gass. Stortinget har avvist alle forslag om hel eller delvis utfasing av petroleumsvirksomhet, inkludert å ikke godkjenne nye utbygginger, som følge av globale klimagassutslipp. Det vises til Høyesteretts redegjørelse for dette i HR-2020-2472-P avsnitt 236-237. Stortinget behandlet i Innst. 433 S (2021-2022) representantforslag om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven. Det fremgår av innstillingen fra energi- og miljøkomiteen på s. 2 at flertallet var av den oppfatning at størrelsene på norske ressurser begrenser muligheten norsk ressursforvaltning har for å påvirke globale klimagassutslipp og dermed også mulige klimaendringer i Norge, selv om en kun beregner bruttoutslipp ved forbrenning. Flertallet viste videre til departementets kursjustering, og konkluderte på s. 3 med at det ikke var grunnlag for å omgjøre tidligere søknader, ikke sluttbehandle søknader som ligger til behandling, eller la være å ta nye søknader til behandling.

Det er videre et bredt politisk flertall for at Norge fortsatt skal være en stabil og langsiktig leverandør av olje og gass til Europa, og at klima- og energiutfordringen må løses i

parallell. Dette fremgår blant annet av Regjeringen Støres tilleggs melding Meld. St. 11 (2021-2022) til Regjeringen Solbergs Meld St. 36 (2020-2021). Dette fikk bred tilslutning i Innst. 446 S (2021-2022). Det fremgår innledningsvis at det er skissert et bredt historisk utgangspunkt for energipolitikken, fra vannkraftutbygging til olje- og gassfunn, og «Norge som verdensledende petroleumsleverandør». Det fremgår at det er trukket opp fire mål for energipolitikken, der det fjerde målet er å «videreutvikle en framtidrettet olje- og gassnæring innenfor rammene av klimamålene». Det fremgår videre at det er en krevende tid med stor uro i energimarkedene, og at Russlands militære invasjon av Ukraina har forsterket situasjonen. Det fremgår på s. 3 i innstillingen at Regjeringen Støre vil føre en energipolitikk som bidrar til økt verdiskaping og til å «innfri Norges internasjonale klimaforpliktelser». Det fremgår videre at regjeringen vil føre en politikk som gjør at «norsk petroleumsindustri utvikles, ikke avvikles», og at det skal legges til rette for at norsk kontinentalsokkel fortsatt skal være en «stabil og langsiktig leverandør av olje og gass til Europa i en svært krevende tid».

Det fremgår videre på s. 57 og s. 71 i denne innstillingen at det ble fremmet forslag om at Stortinget skulle be regjeringen endre PUD-veilederen slik at det stilles krav om konsekvensutredning av alle nye olje- og gassprosjekter, i lys av 1,5 gradersmålet fra Paris-avtalen og i lys av økonomisk klimarisiko. Det ble foreslått at Stortinget skulle be regjeringen sikre at det i konsekvensutredningen til planer for utbygging og drift (PUD) også blir utredet konsekvensene av forbrenningsutslipp fra fossile ressurser, og om konsekvensene er i tråd med 1,5 gradersmålet fra Paris-avtalen. Forslagene om dette ble stemt ned av flertallet i komiteen. Retten bemerker at forslagene innebærer at konsekvensutredning skal holdes opp mot 1,5 gradersmålet fra Paris-avtalen, og dermed ikke bare gjelder spørsmålet om forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes.

I proposisjonen som blant annet gjelder utbygging og drift av Yggdrasil, er også den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og energikrisen i Europa etter Russlands invasjon nærmere beskrevet, jf. Prop. 97 S (2022-2023) kapittel 2. Det fremgår blant annet på s. 24 at råolje fra Norge er en «enda viktigere forsyningskilde for europeiske brukere enn før». Videre fremgår på s. 26 at det er store oljeressurser rundt omkring i verden, og at de er mer enn store nok til å dekke forventet etterspørsel fremover, samt at det er en «konkurransfordel å ha lave utslipp i produksjonen» fordi disse ressursene vil bli utnyttet først. Det fremgår på s. 30 at Norge er den eneste nettoeksportøren av gass i Vest-Europa. Det fremgår videre på s. 31 at bortfallet av russiske leveranser har ført til at norsk gass har fått økt betydning og er helt kritisk for Europas gassforsyning og energisikkerhet. I tillegg fremgår på s. 34 at Norges bidrag er å «produsere så mye som mulig», og at norske myndigheter har advart EU mot tiltak som kan forverre situasjonen, eksempelvis ved å redusere forsyningen av gass til Europa eller øke forbruket. Det fremgår på s. 35 at EU i en fellesuttalelse med Norge i juni 2022 har uttrykt støtte til at Norge utvikler nye olje- og gassressurser for å forsyne det europeiske markedet. Europas importbehov for gass er ventet å forbli høyt det neste tiåret selv om både EU og Storbritannia har ambisjoner om å redusere gassforbruket.

Staten har i tillegg fremhevet at det er et sentralt hensyn at petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. Det fremgår at «Hovedmålet i petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv», jf. Prop. 97 S (2022-2023) kapittel 3.1.

Alt dette underbygger at norske myndigheter har en klar politikk om at det skal produseres så mye olje og gass som mulig fra norsk sokkel, og at dette har blitt forsterket av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og energikrisen i Europa. Dette taler for at det ikke er en reell mulighet for at vedtakene ville blitt annerledes, uavhengig av hvilke opplysninger som ville kommet frem under konsekvensutredningene om forbrenningsutslipp og klimavirkninger.

Staten har også vist til den siste innstillingen fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i klimaloven (klimaløvet for 2030), jf. Innst. 38 L (2023-2024). Så vidt retten kan se er ikke petroleumsvirksomheten eller de aktuelle vedtakene drøftet nærmere. Innstillingen inneholdt imidlertid forslag om en mer rettslig forpliktende klimalov, jf. innstillingen punkt 2.7. Medlemmene som fremhevet forslaget mente det var behov for forbedring av den norske klimaloven for at den skal oppfylle formålet sitt om å fremme gjennomføring av Norges klimamål og om å fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i dette arbeidet. Medlemmene mente det hindret klimalovens formål at man ikke forplikter seg til territoriale utslippskutt eller kutt i eksport av forbrenningsutslipp, og at det ikke er lovfestet en plikt til årlige spesifiserte utslippskutt innenfor et nasjonalt karbonbudsjett utledet av Parisavtalens mål om å redusere global oppvarming til 1,5 grader. Innstillingen innebar lovvedtak med hensyn til klimamål for 2030, jf. klimaloven § 3. I tillegg foreslo energi- og miljøkomiteen at Stortinget skulle be regjeringen komme tilbake til Stortinget i løpet av våren 2024 med en stortingsmelding som viser hvordan Norge skal kutte utslippene i perioden frem mot 2030 i tråd med Norges klimamål. Dette viser etter rettens syn at det fortsatt er en aktiv politisk debatt om blant annet forbrenningsutslipp, og hvordan Norge samlet sett skal kunne kutte utslippene frem mot 2030 i tråd med Norges klimamål.

Gjennomgangen viser at både regjeringen og et flertall i Stortinget har et fast syn på at den etablerte petroleumspolitikken skal fortsette, og at det er et overordnet politisk ønske om at det skal produseres så mye olje og gass fra norsk sokkel som mulig. Dette har blitt forsterket av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og energikrisen i Europa som følge av Russlands invasjon i Ukraina. Det er også fremhevet at petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. Alt dette taler for at det er mindre sannsynlig at den mangelfulle konsekvensutredningen av forbrenningsutslipp har virket inn på vedtakenes innhold.

3.7.3 Norsk klimapolitikk og betydning av den oppdaterte klimavitenskapen

Norge har et uttalt politisk mål om at den norske petroleumsvirksomheten skal være innenfor rammene av klimamålene, og at den samlede energipolitikken skal innfri Norges internasjonale klimaforpliktelser, jf. blant annet Innst. 446 S (2021-2022) og Innst. 38 L (2023-2024). Det fremstår som at Norge har ambisiøse klimamål, og at både regjeringen og Stortinget ønsker å videreutvikle petroleumsnæringen innenfor rammene av klimamålene og de internasjonale klimaforpliktelsene.

Klimavitenskapen har i tillegg blitt oppdatert. Retten viser til redegjørelsen for klimautfordringene og de sentrale funnene fra FN's klimapanel's sjette hovedrapport ovenfor. Norske myndigheter har nylig også lagt til grunn at menneskeskapt klimaendringer allerede har medført alvorlige og til dels irreversible konsekvenser for natur og samfunn over hele kloden. Det er lagt til grunn at klimaendringene skjer raskere, og at konsekvensene er mer omfattende og dramatiske, enn man tidligere har trodd, jf. Meld. St. 26 (2022-2023) s. 5.

Myndighetene har også nettopp mottatt en offentlig utredning der utvalget anbefaler at regjeringen utarbeider en samlet strategi for slutfasen av norsk petroleumsvirksomhet, jf. NOU 2023:25 s. 171. Det fremgår videre at utvalget anbefaler at det ikke tas beslutninger som bidrar til at det investeres i ny aktivitet inntil en samlet strategi er ferdigstilt. Dette innebærer ifølge utvalget midlertidig stans i nye tillatelser til leting eller utvinning (PUD), at det ikke gis tillatelser til anlegg og drift (PAD) og at det ikke tas beslutninger om elektrifisering.

Norske myndigheters uttalte plan om å følge klimamålene og innfri de internasjonale klimaforpliktelsene, sett i sammenheng med den oppdaterte klimavitenskapen og det offentlige fagutvalgets forslag om stans i nye utbygginger, taler for at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at vedtakene kunne blitt annerledes dersom forbrenningsutslipp og klimavirkninger for de aktuelle feltene hadde blitt konsekvensutredet.

3.7.4 Vurdering av om saksbehandlingen for øvrig har vært forsvarlig

Beslutningsgrunnlaget for Breidablikk inneholder ingen utredning, vurdering eller omtale av forbrenningsutslipp. Dette er heller ikke omtalt eller vurdert i vedtaket. Dette taler for at saksbehandlingen ikke har vært forsvarlig, at motstemmer ikke har blitt hørt og at beslutningsgrunnlaget ikke har blitt tilstrekkelig opplyst. Etter rettens syn tilsier dette i seg selv at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen kan ha virket inn på vedtaket om PUD for Breidablikk.

Beslutningsgrunnlaget for Tyrving inneholder ingen konsekvensutredning eller annen utredning av forbrenningsutslipp. Dette ble første gang nevnt i en udatert tabell med oversikt over prosjekter som var ferdig behandlet. I den forbindelse ble det også vist til rapporten fra Rystad Energy AS (2021) om at prosjektene samlet sett ville føre til en

betydelig reduksjon i nettoutslipp. Etter rettens syn fremstår det som uklart hvilket faktum vedtaket er basert på med hensyn til forbrenningsutslipp og klimavirkninger av dette, og hva som var det faktiske grunnlaget for den rettslige vurderingen etter Grunnloven § 112. Det ble ikke gjennomført høringsrunder, og informasjon ble først kjent etter at prosjektet ble ansett som ferdig behandlet. Etter rettens syn viser denne saksbehandlingen at offentligheten ikke fikk informasjon, at motstemmer ikke ble hørt og vurdert, og at det er tvil med hensyn til om departementet har basert vedtaket på feil faktum og en uforsvarlig prognose. Samlet sett underbygger dette at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen kan ha virket inn på vedtaket om PUD for Tyrving.

Beslutningsgrunnlaget for Yggdrasil inneholder ingen konsekvensutredning av brutto forbrenningsutslipp. Det er innhentet en generell rapport om nettoutslipp fra Rystad Energy AS, som gir en metode for å vurdere dette mer konkret for Yggdrasil. Denne rapporten ble ikke sendt på ordinær høring, men det ble gitt anledning til faglige innspill med en kort frist på åtte virkedager. Offentligheten fikk først informasjon om brutto og netto forbrenningsutslipp fra Yggdrasil i proposisjonen til Stortinget, som ble sendt etter at departementet som beslutningsmyndighet hadde bestemt seg. Til tross for at det hadde kommet sterk faglig kritikk til rapporten fra Rystad Energy AS fra blant andre Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse, ble ikke disse innspillene vurdert og kommentert nærmere. Dette var dermed ikke en del av beslutningsgrunnlaget som var tilgjengelig for offentligheten. Det ble bare opplyst at det hadde kommet innspill som bidro til å synliggjøre usikkerhet knyttet til beregningene. Samlet sett viser denne saksbehandlingen at offentligheten ikke fikk informasjon, at motstemmer ikke ble hørt og vurdert, og at det er tvil med hensyn til om departementet har basert vedtakene på feil faktum og en uforsvarlig prognose. Dette underbygger dette at det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen kan ha virket inn på vedtakene om PUD for Yggdrasil.

Samlet sett mener retten at departementets saksbehandling med hensyn til utredning av forbrenningsutslipp og klimavirkninger som følge av dette ikke kan anses som forsvarlig sammenlignet med utredningen som ville vært foretatt etter regelverket for konsekvensutredninger. Beslutningsgrunnlaget fremstår som lite tilgjengelig for offentligheten. Motstemmer har ikke fått anledning til å uttale seg om vurderingen av bruttoutslipp og klimavirkningene av dette for miljøet i Norge. Motstemmer har bare fått anledning til å uttale seg om rapporten som lå til grunn for beregning av nettoutslipp med hensyn til Yggdrasil, og da ble det satt en kort frist på åtte dager for å komme med faglige innspill. Ellers har det ikke blitt gjennomført høringsrunder med hensyn til vurderingene av forbrenningsutslipp og klimavirkningene av dette, verken med hensyn til bruttoutslipp eller nettoutslipp. Dette taler i seg selv for at beslutningsgrunnlaget ikke har blitt tilstrekkelig bredt og forsvarlig opplyst.

Staten har argumentert med at vedtakene ikke er basert på noen bestemt prognose med hensyn til nettutslipp. Det toneangivende i beslutningsgrunnlaget for både Tyrving og Yggdrasil har imidlertid vært prognosen fra Rystad Energy AS om at økt produksjon av norsk olje og gass vil gi en betydelig reduksjon i nettutslipp. Selv om rapporten har blitt kritisert av blant andre Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse, er ikke deres innspill blitt omtalt eller vurdert, utover at innspillene synliggjør at det er usikkerhet rundt beregningene.

Domstolene skal ikke foreta de politiske avveiningene, og at det derfor utfordrende å spekulere i hvordan departementet, og eventuelt Stortinget, ville ha vurdert faktagrunnlaget dersom forbrenningsutslipp og klimavirkninger hadde blitt konsekvensutredet. Det er også utfordrende å spekulere i resultatet av konsekvensutredningene før dette er gjennomført. Det er imidlertid helt på det rene at konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ville sikret at det hadde vært gjennomført høringer med rimelige tidsfrister, og at høringsinnspill hadde blitt vurdert, kommentert og avveid. Beslutningsgrunnlaget ville blitt opplyst, etterprøvbart, tilgjengelig og balansert. Dette underbygges av konsekvensutredningene som eksempelvis har blitt foretatt for Tyrving og Yggdrasil med hensyn til andre miljøvirkninger. Konsekvensutredningene viser hvor grundig og transparent dette kan gjøres innenfor reglene om konsekvensutredning, og at dette sikrer at prosessen er betryggende, forsvarlig og tilgjengelig.

I stedet fremstår faktagrunnlaget med hensyn til forbrenningsutslipp som sparsomt beskrevet i beslutningsgrunnlagene, og det er utfordrende å vurdere hva som er vurdert, og hvilke avveininger som er foretatt. Etter rettens syn er det ikke tilstrekkelig at den oppdaterte klimavitenskapen og generelle klimavirkninger av klimagassutslipp er beskrevet i andre offentlige dokumenter, og fra andre departementer, slik staten har argumentert for.

3.7.5 Hensynet til ivaretagelse av rettighetene etter Grunnloven § 112 og overholdelse av Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen

Etter rettens syn er det to særlige forhold som tilsier at saksbehandlingsreglene på dette området må håndheves strengt, og at dette har betydning for innvirkningsvurderingen, jf. Innst. O. nr. 2 (1966-1967) s. 16, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 279. Dette omfatter ivaretagelse av rettighetene etter Grunnloven § 112 og overholdelse av Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen.

Konsekvensutredningsplikten etter petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften § 22a skal oppfylle kravene etter Grunnloven § 112 annet ledd, jf. Ot.prp. nr.43 (1995-1996) s. 41-42, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 281. Grunnloven § 112 skal sikre befolkningen informasjon og kunnskap om virkningene av planlagte naturinngrep. Høyesteretts mindretall uttalte i plenumsdommen at Grunnloven § 112 annet ledd derfor tilsier at det ikke kan gjøres en ordinær vurdering av om feilen kan ha virket inn etter prinsippet § 41,

fordi dette ville kunne undergrave formålet med grunnlovsbestemmelsen, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 281. Dette taler for at saksbehandlingsreglene må håndheves strengt.

I tillegg er konsekvensutredningsplikten en del av Norges internasjonale forpliktelser etter EUs prosjektdirektiv, jf. Ot.prp. nr.43 (1995-1996) s. 41-42, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 282 flg. EØS-avtalen krever at avtalepartene lojalt følger opp forpliktelsene som følger av avtalen. Retten legger til grunn at dette medfører en plikt for domstolene til å rette opp brudd på prosjektdirektivets utredningsbestemmelser så langt det er mulig etter nasjonal rett, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 245 (flertallet), og avsnitt 286-287 (mindretallet). Produksjonsfasen er det siste stadiet i prosessen, og er derfor siste mulighet for å reparere saksbehandlingsfeil knyttet til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 246.

Dette taler for å tolke prinsippet i forvaltningsloven § 41 i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene som følger av prosjektdirektivet og lojalitetsplikten etter EØS-avtalen artikkel 3. I juridisk teori er det lagt til grunn at reparasjonsplikten forutsetter at norske domstoler vurderer om innvirkningsvurderingen kan suppleres med andre momenter, slik at man kan komme til et EØS-konformt resultat. Når forarbeidene åpner for at andre vurderinger kan trekkes inn, forutsetter reparasjonsplikten at muligheten benyttes. På denne bakgrunn er det lagt til grunn at den EØS-rettslige reparasjonsplikten endrer en nasjonal kompetanse til å bli en plikt, jf. Venemyr, Den EØS-rettslige reparasjonsplikten som del av norsk rett – illustrert ved Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2472-P, Lov og Rett, Vol. 60, utgave 5 s. 310-312. I juridisk teori er det uttalt at en manglende konsekvensutredning ifølge EØS-retten innebærer at vedtaket må anses ugyldig uavhengig av om feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. Venemyr, Om EØS-rettens krav til forvaltningsrettslige følger av feil, Phd-avhandling, kapittel 4.1 og 5.2.2.

Til støtte for dette viser retten også til at EFTA Surveillance Authority (ESA) den 4. november 2021 sendte brev til det norske Klima- og miljødepartementet, og bad om informasjon knyttet til kravene om å gjennomføre vurderinger og konsekvensutredninger. ESA stilte blant annet spørsmål ved praksis knyttet til prosjektdirektivet for situasjoner der mangelfull konsekvensutredning ikke fører til ugyldighet fordi det uansett er politisk flertall for vedtaket. Klima- og miljødepartementet besvarte henvendelsen i brev av 15. februar 2022. I dette brevet fremgår blant annet følgende:

Firstly, it should be underlined that the wishes of the decision-making authority in general cannot be the sole decisive factor in the decision-making process: the discretion of decision-making authorities will always be limited by the law in different ways. For the sake of good order, the Government underlines that the legal obligation to carry out an SEA or an EIA is independent of the wishes or views of the decision-making authority (and not left to the decision-making authority's discretion).

The limits to the discretionary competence of decision-makers, will vary depending on the area of law, and different types of flaws in the exercise of discretion may be relevant depending on the case. In general, however, it may be said that a failure to sufficiently consider important aspects or relevant facts in the particular area of law, will lead to invalidity of the decision. This applies even if the result of a decision – read in isolation – may seem to fall within the competences of the decision-making authority. On this note, it may be underlined that in the unlikely case that clarification and consideration of relevant environmental concerns are intentionally neglected when adopting an administrative decision due to a municipality's "strong desire" for a particular project, the decision should be deemed invalid under Norwegian administrative law.

I tillegg fremgikk videre i brevet fra Klima- og miljødepartementet at:

As the contents of an SEA or an EIA cannot be predicted beforehand, a failure to carry out an SEA or EIA in accordance with the regulations should in most cases lead to the conclusion that the error may have affected the contents of the decision, and therefore that the decision is invalid.

Forkortelsen SEA står for Strategic Environmental Assessment, mens forkortelsen EIA står for Environmental Impact Assessment, og forstås i denne sammenheng som en konsekvensutredning. Klima- og miljødepartementet bekreftet dermed at den rettslige plikten til å gjennomføre konsekvensutredning gjelder uavhengig av om det er politisk flertall for vedtaket, og at det ikke er overlatt til beslutningsmyndighetens skjønn å vurdere om det skal gjennomføres konsekvensutredning eller ikke. I tillegg gav departementet uttrykk for at en mangelfull konsekvensutredning i de fleste saker vil føre til at vedtaket må anses ugyldig, uavhengig av om det er politisk flertall for selve vedtaket eller ikke.

Både hensynet til å ivareta rettighetene etter Grunnloven § 112 og Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen taler dermed sterkt for at den mangelfulle konsekvensutredningen bør føre til at vedtakene anses som ugyldige.

3.7.6 Konkret interesseavveining

Staten har subsidiært argumentert med at vedtakene uansett bør opprettholdes etter en interesseavveining. Staten har i den forbindelse vist til at totale investeringer for Yggdrasil er på 115,1 milliarder kroner, at forventet netto nåverdi før skatt er på 38,4 milliarder kroner, at bruttoutslipp fra forbrenning som andel av globale årlige utslipp er 0,03 % og at det er beregnet 0,004 % i netto utslippsreduksjon. Staten har videre vist til at totale investeringer i Tyrving er på 6,2 milliarder kroner, at forventet netto nåverdi før skatt er på 1,8 milliarder kroner, og at maksimale bruttoutslipp fra forbrenning som andel av globale årlige utslipp er på 0,001 %. Staten har også vist til at totale investeringer i Breidablikk er på 19,4 milliarder kroner, at forventet netto nåverdi før skatt er på 31,1 milliarder kroner, at produksjonen i Breidablikk utgjør 1-2 prosent av Norges totale oljeproduksjon, og at maksimale bruttoutslipp fra forbrenning som andel av globale årlige utslipp er på 0,008 %.

Til dette ser retten grunn til å bemerke at konsekvensutredningsplikten ikke hindrer myndighetene i å treffe de ønskede politiske vedtakene. Dersom vedtakene anses som ugyldige, vil dette innebære at det må gjennomføres konsekvensutredning av forbrenningsutslipp og klimavirkninger, og at plan for utbygging og drift (PUD) må vurderes på nytt etter at disse konsekvensutredningene er gjennomført.

Konsekvensutredningen skal sikre at offentligheten får informasjon, at motstemmer blir hørt og vurdert, at saksbehandlingen er forsvarlig, og at beslutningsgrunnlaget er opplyst, etterprøvbart og tilgjengelig. Dette skal ivareta demokratisk deltakelse i beslutninger om miljø, og at politikken baseres på et mest mulig riktig beslutningsgrunnlag.

I tillegg ser retten grunn til å bemerke at både staten og selskapene som er rettighetshavere og operatører har hatt kunnskap om Høyesteretts plenumsdom i HR-2020-2472-P siden desember 2020. Samtlige vedtak i denne saken er fattet etter denne dommen. Etter rettens syn tilsier dette at staten og begunstiget tredjepart selv må bære risikoen for at rettsreglene om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp ikke er overholdt.

Retten skal ikke foreta de politiske avveiningene mellom statens investeringer og inntekter fra petroleumsvirksomhet opp mot hensynet til klima. Retten kan imidlertid ikke se at investeringene i seg selv kan føre til vedtakene likevel må anses som gyldige ut fra en interesseavveining. Etter rettens syn må hensynet til forsvarlig saksbehandling, sakens opplysning og demokratihensyn veie tyngst på dette området.

Rettens konklusjon er etter dette at vedtakene om PUD for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil er ugyldige.

3.8 Hensynet til barns beste og barns rett til å bli hørt

Spørsmålet er om vedtakene er ugyldige fordi hensynet til barns beste ikke er utredet eller vurdert, jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

Det er ikke anført at petroleumsregelverket og prosjektdirektivet inneholder en rettslig plikt til å konsekvensutrede hensynet til barns beste. Retten har oppfattet det slik at saksøkerne mener at dette skulle være utredet og vurdert på annen måte. Saksøkerne har også argumentert med at organisasjonen Natur og ungdom har rett til å bli hørt.

Hensynet til barns beste er ikke utredet, vurdert eller omtalt på annen måte i forbindelse med de konkrete PUD-vedtakene. Dette fremstår ikke som bestridt. Retten skal ikke prøve den politiske avveiningen av hva som vil være til barns beste. Retten skal bare vurdere om departementet har en rettslig plikt til å utrede og vurdere barns beste i forbindelse med vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. I den forbindelse skal retten også vurdere om Natur og ungdom har rett til å bli hørt.

Det følger av forvaltningens generelle utredningsplikt at mindreårige parter skal få anledning til å gi uttrykk for sitt syn, jf. forvaltningsloven § 17 første avsnitt, andre setning. Retten kan imidlertid ikke se at bestemmelsen får anvendelse i denne saken ettersom det ikke er noen barn som er direkte parter.

Utgangspunktet er at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at hensynet til barns beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som angår dem, jf. Grunnloven § 104. Grunnloven § 104 kan dermed gi grunnlag for at mer generelle virkninger som avgjørelsen kan få for barn, må utredes, jf. også NOU 2019:5 punkt 21.2.2.1.

Prinsippet om at barns beste skal være et grunnleggende hensyn fremgår også av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 på følgende måte:

In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

Utredning av hensynet til barns beste har også sammenheng med prinsippet om barns rett til å bli hørt etter FNs barnekonvensjon artikkel 12.

FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4, jf. § 3.

FNs barnekomite er et ekspertorgan som tolker barnekonvensjonen. Barnekomiteen utgir blant annet generelle kommentarer som kan være retningslinjer for tolkningen og anvendelsen av konvensjonen, og det bør derfor i utgangspunktet legges relativt stor vekt på disse uttalelsene ved tolkning og anvendelse av konvensjonens bestemmelser i praksis, jf. Ot.prp. nr. 104 (2008-2009) s. 26. Høyesterett har samtidig fremhevet at rene komiteuttalelser generelt ikke er folkerettslig bindende, jf. Rt 2009 s. 1261 avsnitt 41 og Rt 2015-1388-P avsnitt 151. Høyesterett har i den forbindelse Rt 2009 s. 1261 avsnitt 44, og Rt 2015-1388-P avsnitt 152 fremhevet følgende:

Det avgjørende vil likevel være hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde. Dette siste er av særlig betydning ved generelle uttalelser som ikke er knyttet til enkeltsaker eller landrapporter, og som derfor ikke har vært gjenstand for dialog mellom komiteen og den berørte staten.

FNs barnekomite har kommet med generelle kommentarer til vilkårene i artikkel 3. Det er understreket at begrepet “administrative authorities” skal forstås bredt, og peker på beslutninger om blant annet “miljø”, jf. CRC/C/GC/14 avsnitt 30. Retten legger til grunn at

ethvert departement, inkludert Olje- og energidepartementet, i utgangspunktet kan være omfattet av dette vilkåret. Dette følger direkte av ordlyden, og er i tråd med denne tolkningsuttalelsen.

I tillegg har FNs barnekomite lagt til grunn at inkluderingen av ordlyden «legislative bodies» viser at artikkel 3 nr. 1 gjelder generelt for barn, og ikke bare for det enkelte barn, jf. CRC/C/GC/14 avsnitt 31. Det er dermed ikke krav om at avgjørelsen eller vedtaket må gjelde et konkret barn. Det er tilstrekkelig at avgjørelsen gjelder barn som gruppe eller barn generelt. Dette kan dermed omfatte Natur og ungdom, som representerer en gruppe barn, og barn generelt.

Et sentralt spørsmål er om vedtakene om PUD er avgjørelser «concerning children». FNs barnekomite har uttalt at dette må forstås i svært vid forstand, og at dette omfatter tiltak som både direkte og indirekte berører et barn, barn som gruppe eller barn generelt, og tiltak som har effekt på et barn, barn som gruppe eller barn generelt, «even if they have not the direct targets of the measure», jf. CRC/C/GC/14 avsnitt 19. Det fremgår videre at dette omfatter handlinger som er direkte rettet mot barn, for eksempel knyttet til helse, omsorg eller utdanning, samt handlinger som inkluderer barn og andre befolkningsgrupper, for eksempel knyttet til miljø, bolig eller transport. Retten kan ikke se at PUD-vedtak er direkte rettet mot barn som gruppe eller barn generelt, men det kan argumenteres med at klimavirkninger som følge av petroleumsvirksomhet angår barn som gruppe og barn generelt.

Imidlertid har FNs barnekomite i forlengelsen av dette uttalt at alle handlinger utført av en stat i realiteten påvirker barn, men at dette ikke betyr at staten trenger å iverksette en full og formell prosess for å vurderes hensynet til barns beste, jf. CRC/CGC/14 avsnitt 20. Dette er formulert på følgende måte:

Indeed, all actions by a State affect children in one way or another. This does not mean that every action taken by the State needs to incorporate a full and formal process of assessing and determining the best interests of the child. However, where a decision will have a major impact on a child or children, a greater level of protection and detailed procedures to consider their best interests is appropriate. Thus, in relation to measures that are not directly aimed at the child or children, the term “concerning” would need to be clarified in the light of the circumstances of each case in order to be able to appreciate the impact of the action on the child or children.

Retten oppfatter dette slik at det ikke nødvendigvis er et krav om at hvert vedtak må baseres på en utredning og vurdering av barns beste, selv om de angår barn. Dette taler for at hensynet til barns beste på noen områder i stedet kan vurderes på et mer overordnet nivå, og ikke i et hvert enkelt vedtak. Det fremgår samtidig at dersom en avgjørelse har stor innvirkning på barn, så vil et høyt beskyttelsesnivå og detaljerte prosedyrer være passende. Dette må vurderes konkret ut fra hvilken betydning avgjørelsen har for barn. FNs

barnekomite har også uttalt at det må tas hensyn til om barn er i en sårbar situasjon, jf. CRC/C/GC/26 avsnitt 75-76.

Saksøkerne har videre vist til FNs barnekomites generelle merknader til Norge, jf. CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 13. Det fremgår at komiteen anbefaler at Norge styrker sin innsats for å etablere klare kriterier angående barnets beste for alle myndigheter som treffer beslutninger som berører barn, og sikrer at denne rettigheten blir behørig innarbeidet og tolket og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser, forvaltningssaker og rettsaker, og i all politikk, alle programmer, alle prosjekter og alt internasjonalt samarbeid som er av relevans for og har innvirkning på barn. En del av det samme fremgår også av FNs barnekomites generelle kommentar nr. 12, CRC/C/12 avsnitt 70-74. På den ene siden kan dette tale for at Norge bør styrke innsatsen for at hensynet til barns beste tas inn i absolutt alle avgjørelser som har relevans for og innvirkning på barn. Dette fremstår samtidig som en generell uttalelse om hensynet til barns beste, og det fremgår ikke noe konkret om petroleumsvirksomhet eller klima. Retten oppfatter heller ikke dette som en tolkningsuttalelse, men mer som en generell tilrådning om optimal praksis på konvensjonens område.

Det er i utgangspunktet ingen tvil om at barn er særlig sårbare for klimavirkninger og global oppvarming som følge av klimagassutslipp fra fossil energi. Retten viser til redegjørelsen for den oppdaterte klimavitenskapen, de sakkyndige vitneforklaringene fra professorene Drange og Hessen, samt den sakkyndige forklaringen fra professor Wim Thiery, som særskilt gjaldt dette. Barneombudet har vist til at virkningene av klimaendringene er langsiktige, og at situasjonen kan bli svært alvorlig for dagens barn og fremtidige generasjoner. Barneombudet har derfor argumentert for at staten har en plikt til å vurdere konsekvensene for barns rettigheter ved ny utvinning av olje og gass i Norge, at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og at vurderingen skal være synliggjort i den beslutningen som blir fattet. Dette fremgår av skriftlig innspill fra Barneombudet av 27. april 2022 til Dokument 8:236 (2021-2022). I juridisk teori er det også argumentert for at barnekonvensjonen artikkel 3 får anvendelse på klimaområdet, og at dette må ivaretas blant annet ved beslutninger på petroleumsområdet, jf. Klimarett, Bugge, Universitetsforlaget (2021) på s. 196-197. Dette er skrevet av saksøkernes prosessfullmektig, og retten går derfor ikke nærmere inn på denne argumentasjonen.

I en konkret klagesak ble det også vist til hvordan klimavirkninger generelt har innvirkning på barn, jf. CRC/C/88/D/107/2019. Det fremgår av avsnitt 9.13 blant annet at:

The Committee considers that, as children, the authors are particularly impacted by the effects of climate change, both in terms of the manner in which they experience such effects as well as the potential of climate change to affect them throughout their lifetime, in particular if immediate action is not taken.

For helhetens skyld nevner retten at vedtak innenfor petroleumsvirksomheten også kan ha betydning for barn på andre måter, i form av blant annet inntekter til staten, velferdstjenester og sysselsetting. Partene har imidlertid ikke kommet med noen anførsler knyttet til dette, og retten anser det ikke som nødvendig å utdype dette nærmere. Retten legger til grunn at dette vil være en del av de politiske avveiningene som tas.

Samlet sett er det ingen tvil om at klimavirkninger som følge av forbrenningsutslipp fra fossil energi har stor innvirkning på barn og deres fremtid. Retten kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å oppstille en rettslig plikt til å utrede dette eller høre barn særskilt i forbindelse med konkrete vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. Retten oppfatter uttalelsene fra FNs barnekomite mer som tilråding om optimal praksis på konvensjonens område, og ikke som konkrete tolkningsuttalelser som får betydning for spørsmålet i denne saken. Retten kan ikke se at uttalelsene passer på det aktuelle faktum og rettsområdet. Etter rettens syn er vedtak på petroleumsområdet eksempler på vedtak som i realiteten påvirker barn, men uten at dette betyr at staten trenger å iverksette en full og formell prosess for å vurdere hensynet til barns beste, jf. CRC/CGC/14 avsnitt 14. Etter rettens syn er det mer passende å vurdere hensynet til barns beste på et mer overordnet nivå. Dette stiller seg dermed annerledes enn utredning av forbrenningsutslipp og klimavirkninger av dette, som egner seg for en konkret konsekvensutredning.

Retten har i denne vurderingen også lagt vekt på at klimavirkninger fra forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes. I den forbindelse vil barne- og ungdomsorganisasjoner, som for eksempel Natur og ungdom, uansett ha rett til å uttale seg, jf. petroleumsforskriften §§ 22 og 22a. Etter rettens syn vil deres rett til å bli hørt dermed bli ivaretatt. Departementet skal for øvrig også uansett vurdere hensynet til kommende slekter ved anvendelsen av Grunnloven § 112. I tillegg fremgår av petroleumsloven at ressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode, jf. petroleumsloven § 1-2 andre avsnitt.

Retten har dermed kommet til at det ut fra gjeldende rettskilder ikke er grunnlag for at det er en konkret rettslig plikt til å høre barn, eller å utrede og vurdere hensynet til barns beste, i forbindelse med hvert enkelt vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. Dersom det skal etableres en slik rettslig plikt, må denne avklaringen etter rettens syn tas av lovgiver eller høyere rettsinstanser. I den forbindelse viser retten til at Stortinget har avvist forslag om å be regjeringen om å endre PUD-veilederen med krav om at hensyn til barns beste blir konsekvensutredet i forkant av endelig beslutning, jf. Innst. 433 S (2021-2022) forslag 5. Retten er ikke kjent med norsk rettspraksis fra lagmannsrettene eller Høyesterett som gir grunnlag for å etablere en slik rettslig plikt.

Rettens konklusjon er etter dette at det ikke er en rettslig plikt om at barn skal høres og at hensynet til barns beste skal utredes og vurderes i forbindelse med vedtak om godkjenning

av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet. Vedtakene er derfor ikke i strid med Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12.

3.9 Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 2 og 8, og artikkel 14

Spørsmålet er om vedtakene er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2 og 8, isolert og i sammenheng med artikkel 14. Konvensjonen gjelder som norsk lov, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Artikkel 2 gjelder retten til liv, og artikkel 8 gjelder retten til respekt for privatliv og familieliv. Utøvelsen av rettigheter og friheter som følger av konvensjonen skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag, jf. artikkel 14. Denne bestemmelsen har ikke et selvstendig anvendelsesområde, og får bare anvendelse i sammenheng med andre rettighetsbestemmelser.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen har ikke en egen regel om vern av miljøet. Bestemmelsene i artikkel 2 og 8 kan likevel etter omstendighetene komme til anvendelse i miljø saker, og det samme gjelder de parallelle bestemmelsene i Grunnloven §§ 93 og 102, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 164.

Det er ingen tvil om at Greenpeace og Natur og ungdom som miljøorganisasjoner har prosessuell søksmålsadgang, jf. tvisteloven § 1-4, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 165. En prosessuell søksmålsadgang for organisasjoner gjør dem imidlertid ikke nødvendigvis til rettighetssubjekter etter EMK. For at bestemmelsene skal få anvendelse, er det i utgangspunktet et krav at man som individuelt rettighetssubjekt er direkte og personlig påvirket av risiko ved en handling eller unnlatelse, jf. bl.a. Kjølbros, Den europeiske menneskerettighetskonvention (2023) s. 105-106. Etter rettens syn er det derfor tvilsomt om saksøkerne er i posisjon til å få medhold i en anførsel om at vedtakene er i strid med artikkel 2 og 8.

Høyesterett konkluderte i plenumsdommen med at vedtaket om utvinningstillatelsen i den 23. konsesjonsrunde ikke var i strid med EMK artikkel 2 eller 8, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 164-176. Retten legger til grunn at Høyesteretts uttalelser og vurderinger av dette gir uttrykk for gjeldende rett, og har overføringsverdi.

Høyesterett viste til at EMK artikkel 2 verner retten til liv, men at det kreves at risikoen for tap av liv er «real and immediate», jf. HR-2020-1472-P avsnitt 166 med videre henvisninger. Høyesterett anså det ikke som tvilsomt at følgene av klimaendringer i Norge vil kunne føre til tap av menneskeliv, for eksempel ved flom og jordras. Høyesterett mente imidlertid at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom utvinningstillatelsen i den 23. konsesjonsrunde og mulige tap av menneskeliv, slik at kravet til «real and immediate risk» kunne anses som oppfylt. Høyesterett la i denne vurderingen vekt på at det var usikkert om

vedtaket faktisk ville føre til klimagassutslipp, og at den mulige virkningen for klimaet lå et godt stykke frem i tid, jf. HR-2020-1472-P avsnitt 167-168.

Til sammenligning er det på tidspunktet for godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet mer sikkert at vedtaket faktisk vil føre til klimagassutslipp, og hvilken virkning dette vil få for klima. Dette vil også være enda mer avklart etter at forbrenningsutslipp og klimavirkninger har blitt konsekvensutredet. Virkningen for klima ligger samtidig frem i tid, og retten anser det som tvilsomt om kravet til «real and immediate risk» er oppfylt.

Høyesterett la videre til grunn at statens plikter bare er omfattet av artikkel 8 dersom det er en direkte og tidsnær sammenheng mellom miljøforverringen og privatlivet, familielivet eller hjemmet. Høyesterett la til grunn at det derfor fremstod som klart at virkningene av de mulige fremtidige utslippene som følge av konsesjonstildelingene i den 23. konsesjonsrunden ikke faller inn under EMK artikkel 8, jf. HR-2020-1472-P avsnitt 170-171.

Selv om klimavirkningene av forbrenningsutslipp er mer reelle og mulige å anslå på tidspunktet for godkjenning av plan for utbygging og drift av petroleumsvirksomhet, fremstår det fortsatt som tvilsomt om det er en tilstrekkelig direkte og tidsnær sammenheng mellom dette, og rettighetene som skal ivaretas etter EMK artikkel 8.

Saksøkerne har vist til flere avgjørelser fra EMD som viser at EMK artikkel 2 og 8 beskytter mot reell risiko for blant annet dødelighet og sykdom på grunn av forurensning. Disse sakene gjelder imidlertid personer som er direkte og personlig påvirket av en konkret fare, lokal forurensning eller lignende. Det er vist til Pavlov and Others v. Russia som gjaldt lokal luft- og vannforurensning. Det er vist til Cordella and Others v. Italy som gjaldt lokal luftforurensning. Det er vist til Budayeva and Others v. Russia som gjaldt et konkret jordskred som hadde tatt flere liv. Det er vist til Öneriyildiz v. Turkey som gjaldt en konkret metangasseksplasjon på søppelfylling. Retten er enig i at sakene viser at EMK artikkel 2 og beskytter mot risiko som følge av forurensning. Sakene gjelder imidlertid mer lokal forurensning og personer som er direkte berørt av dette. Retten kan ikke se at faktum i disse sakene er sammenlignbare med denne saken.

I tillegg har saksøkerne vist til flere avgjørelser fra EMD som viser at EMK artikkel 2 og 8 stiller visse krav til beslutningsprosessen, inkludert utredning av dette. Disse sakene gjelder imidlertid også personer som er direkte påvirket av en konkret fare, lokal forurensning eller lignende. Det er vist til Taskin and Others v. Turkey som gjaldt forurensning fra gruvedrift i nærheten av klagerne. Det er vist til Dubetska and Others v. Ukraine som gjaldt forurensning fra en kullgruve i nærheten av klagerne. Det er vist til Di Sarno and Others v. Italy som gjaldt helsefare og forurensning fra lokal søppeloppopping. Det er vist til Association Burestop 55 and Others v. France som gjaldt mangel på

informasjon etter EMK artikkel 10 angående planlagt lagringscenter av radioaktivt avfall. Retten er enig i at sakene underbygger at det er prosessuelle utredningskrav, men kan ikke se at saksforholdene er sammenlignbare med denne saken.

Saksøkerne har også vist til at domstoler i Tyskland, Nederland og Belgia anvender rettighetene på klimagassutslipp. Til dette viser retten særlig til at Høyesterett vurderte at Urgenda-saken fra Nederland ble ansett å ha liten overføringsverdi, jf. HR-2020-1472-P avsnitt 172-173. Høyesterett viste til at saken gjaldt de generelle utslippsmålene som den nederlandske regjeringen hadde fastsatt, og at det dermed ikke var tale om å forby et særlig tiltak eller mulige fremtidige utslipp. Høyesterett viste også til at det ikke var tale om et gyldighetssøksmål overfor et forvaltningsvedtak. Retten kan ikke se at denne vurderingen stiller seg annerledes for PUD-vedtak. Retten har ikke hatt tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om sakene fra Tyskland og Belgia har noen større overføringsverdi.

Spørsmålet om hvorvidt globale klimagassutslipp kan aktualisere EMK artikkel 2 eller 8 etter en utvidende tolkning av disse bestemmelsene er tema i tre storkammersaker som er til behandling i EMD. Dette fremgår blant annet av European Court of Human Rights «Fact sheet – Climate change» fra februar 2023. Dette gjelder sakene Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (no. 53600/20), Carême v. France (no. 7189/21) og Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States (no. 39371/20). EMD har utsatt behandlingen av seks andre saker i påvente av dom i disse storkammersakene. Dette omfatter klagesaken over plenumsdommen fra Norge, jf. Greenpeace Nordic and Others v. Norway (no. 34068/21). Det er opplyst at avgjørelsene vil komme i løpet av 2024.

På denne bakgrunn legger retten til grunn at spørsmålet vil bli nærmere avklart av EMD i løpet av 2024. Dette kan innebære at gjeldende rett i Norge opprettholdes, eller det kan innebære at anvendelsesområdet for EMK artikkel 2, 8 og 14 utvides i klimasaker.

Høyesterett har i utgangspunktet lagt til grunn at norske domstoler skal foreta en selvstendig tolkning av menneskerettskonvensjonen, og i den forbindelse benytte samme metode som EMD. Høyesterett har blant annet i Rt 2005 s. 833 avsnitt 45 uttalt at:

Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.

Selv om norske domstoler skal foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen, legger retten til grunn at det i første rekke er EMD som har til oppgave å utvikle konvensjonen, jf. også Rt 2000 s. 966 på s. 1007-1008 og HR-2019-1206-A avsnitt 104-105. Etter rettens

syn er det dermed per i dag ikke grunnlag for å utvide anvendelsesområdet i klimasaker før dette eventuelt er avklart av EMD.

Rettens konklusjon er etter dette at vedtakene ikke er i strid med EMK artikkel 2, 8 og 14.

4 Kjennelse om midlertidig forføyning

4.1 Forføyningskravet

Saksøkerne har fremmet begjæring om at retten skal avsi kjennelse om midlertidig forføyning til sikring av hovedkravet. Saksøkerne har i begjæringen nedlagt prinsippal påstand om at departementet plikter å suspendere virkningen av PUD-vedtakene, og en subsidiær påstand om at staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort. Den subsidiære påstanden er rettet mot staten som sådan, fordi tillatelser og lignende med grunnlag i PUD-vedtak fattes av både direktorater, departementer mv. som er underlagt staten.

Staten har vist til at et krav om å suspendere virkningen av PUD-vedtak forutsetter at retten gir pålegg om at staten skal bruke sin kompetanse og hvordan den skal brukes, og at dette dermed vil innebære forføyning for realitet. Det er vist til at dette i realiteten vil være et pålegg om omgjøring. Staten har ikke kommet med tilsvarende innvending til den subsidiære påstanden.

Utgangspunktet er at domstolene ikke kan fatte avgjørelse om realitet med mindre det foreligger særskilt hjemmel for dette, og at dette også gjelder ved krav om forføyning, jf. Rt 2015 s. 1376 avsnitt 27 og Rt 2009 s. 170 avsnitt 52.

Forventet produksjonsstart for Tyrving og Yggdrasil er henholdsvis 2025 og 2027, og dette vil forutsette vedtak om produksjonstillatelse mv. Den subsidiære påstanden vil dermed være tilstrekkelig for å sikre hovedkravet med hensyn til disse to feltene.

Breidablikk ble satt i produksjon i midten av oktober 2023. Den siste produksjonstillatelsen gjelder frem til og med 31. desember 2024. Retten kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å gi pålegg om å suspendere virkningen av PUD-vedtak, som i praksis vil være et krav om omgjøring. Videre produksjon etter at den siste tillatelsen utløper er imidlertid nødvendige, og retten vil derfor vurdere den subsidiære påstanden med hensyn til Breidablikk også.

4.2 Hovedkravet

Midlertidig forføyning kan bare besluttes dersom kravet det begjæres forføyning for er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første avsnitt. Retten har kommet til at PUD-vedtakene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil er ugyldige. Hovedkravet er dermed sannsynliggjort. Det vises til vurderingene av dette ovenfor.

4.3 Sikringsgrunn

Midlertidig forføyning kan videre bare besluttes dersom sikringsgrunnen er sannsynliggjort, jf. tvisteloven § 34-2 første avsnitt.

Etter rettens vurdering er det sannsynliggjort at «saksøktes adferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort», jf. tvisteloven § 34-1 første avsnitt bokstav a). I lovforarbeidene er iverksettelse av et ugyldig forvaltningsvedtak nevnt som et eksempel på rettsstridig adferd, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-91) s. 292. Etter rettens syn er det nødvendig med midlertidig forføyning for å sikre at det ikke blir gitt flere produksjonstillatelser mv. før gyldighetssaken er rettskraftig avgjort. Høyesterett har i en annen sak lagt til grunn at adgangen til å be om utsatt iverksettelse ikke vil være tilstrekkelig, sml. HR-2007-716-U avsnitt 37. Departementet og andre statlige instanser har foreløpig heller ikke imøtekommet slike begjæringer. I tillegg viser retten til at det ble gitt produksjonstillatelse for Breidablikk til tross for gyldigheten var til behandling, og til tross for at saksøkerne også hadde begjært midlertidig forføyning. Staten informerte heller ikke om dette før tillatelsen var gitt.

Retten anser det ikke som nødvendig å ta stilling til om vilkårene for sikringsgrunn er oppfylt etter tvisteloven § 34-1 første avsnitt bokstav b).

4.4 Interesseavveining

Midlertidig forføyning kan ikke besluttes dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført står i «åpenbart misforhold» til den interesse saksøkerne har i at forføyning blir besluttet. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at det skal foretas en konkret interesseavveining, og at terskelen er høy dersom vilkårene for forføyning ellers er oppfylt.

Staten har i den forbindelse særlig vist til investeringskostnadene, og at eksempelvis ett års forsinkelse for Breidablikk vil være anslagsvis 2,5 milliarder kroner. Retten viser til vurderingen av investeringskostnadene under interesseavveiningen som allerede er foretatt under innvirkningsvurderingen i punkt 3.7.6.

Retten ser grunn til å gjenta at konsekvensutredningsplikten ikke hindrer myndighetene i å treffe ønskede politiske vedtak. Konsekvensutredning skal sikre at saksbehandlingen er forsvarlig, at beslutningsgrunnlaget er opplyst, etterprøvbart og tilgjengelig. Dette skal ivareta demokratisk deltakelse i beslutninger om miljø. Etter rettens syn er forføyning for å sikre at det ikke blir gitt ytterligere tillatelser før gyldighetssaken er rettskraftig avgjort, slik at disse hensynene kan ivaretas.

For ordens skyld bemerker retten at denne dommen og kjennelsen bare har rettskraftsvirkning for disse tre feltene, og ikke øvrig aktivitet på norsk sokkel. Staten har opplyst at produksjonen fra Breidablikk utgjør 1-2 prosent av Norges oljeproduksjon i dag, og det er dermed tale om en begrenset del av den totale produksjonen.

Den subsidiære påstanden innebærer ikke umiddelbar stans for Breidablikk. Den hindrer ikke produksjon i samsvar med foreliggende tillatelse frem til og med 31. desember 2024. Forventet produksjonsstart for Tyrving og Yggdrasil er ikke før i henholdsvis 2025 og 2027. Retten kan ikke se at midlertidig forføyning er uforholdsmessig i dette tidsperspektivet.

Retten har i den konkrete interesseavveiningen også lagt vekt på anbefalingene fra det offentlige utvalget som har foreslått midlertidig stans i nye tillatelser til leting eller utvinning, og at det ikke investeres i ny aktivitet inntil en samlet strategi for utfasing av norsk petroleumsvirksomhet, jf. NOU2023:25. Det fremgår på s. 171 i denne utredningen at:

Dagens aktivitet på norsk sokkel gjør at det er forsvarlig å innføre en tenkepause nå. På grunn av oljeskattepakken som ble gitt i 2020 ligger det uansett an til et svært høyt investeringsnivå i olje- og gassutvinning på norsk sokkel de nærmeste årene. Dermed vil en pause i beslutninger om leting og investeringer som ikke er direkte knyttet til eksisterende installasjoner ikke utfordre europeisk energisikkerhet.

Samlet sett har retten kommet til at den skade eller ulempe som staten blir påført ikke står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkerne har i at forføyning blir besluttet.

Rettens konklusjon er etter dette at begjæringen om midlertidig forføyning tas til følge ved at staten forbyr å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Breidablikk, Yggdrasil og Tyrving inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.

5 Sakskostnader

Saksøkerne har i hovedsaken fått fullt medhold i det prinsipale påstandsgrunnlaget om at vedtakene er ugyldige fordi forbrenningsutslipp og klimavirkninger ikke har blitt konsekvensutredet. Saksøkerne har også fått medhold i den subsidiære påstanden i forføyningssaken. Retten legger derfor til grunn at saksøkerne har fått medhold fullt ut eller i det vesentlige både i hovedsaken og forføyningssaken. Dette innebærer at saksøkerne anses for å ha vunnet saken, og i utgangspunktet har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten, jf. tvisteloven § 20-2 første avsnitt, jf. annet avsnitt.

Saksøkernes prosessfullmektig har inngitt kostnadsoppgave der det samlede kravet er på kroner 3 260 427,- inkl. mva. Av dette utgjør salærkravet til prosessfullmektigen m.fl. 3 000 562,- inkl. mva., mens resten er relatert til reiseutgifter og kostnader til fem av de sakkyndige vitnene. Det er ikke fremmet krav om kostnader for tre av de sakkyndige vitnene. Dette gjelder Helge Drange, Dag Hessen og Wim Thiery. Retten legger til grunn at dette har vært en arbeidskrevende og kompleks sak for prosessfullmektigen m.fl. både under saksforberedelsen og hovedforhandlingen. Etter rettens syn har også de sakkyndige vitnene belyst sakens tvistetema. Samlet sett har retten derfor kommet til at kostnadene må anses som rimelige og nødvendige i forbindelse med saken, jf. tvisteloven § 20-5.

Retten har vurdert om det er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om full erstatning etter tvisteloven § 20-2 tredje avsnitt, men kan ikke se at dette er aktuelt. Dette er heller ikke anført fra statens side.

Rettens konklusjon er etter dette at staten ved Energidepartementet dømmes til å betale kroner 3 260 427,- inkl. mva. i erstatning for sakskostnader til saksøkerne. I tillegg kommer også rettens gebyr.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist, jf. tvisteloven § 19-4 femte avsnitt. Dette skyldes sakens omfang og kompleksitet, juleferie og andre gjøremål.

SLUTNING

I dom om hovedsaken:

1. Energidepartementets vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av PUD for Breidablikk er ugyldig.
2. Energidepartementets vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving er ugyldig.
3. Energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for henholdsvis Munin, Fulla og Hugin (Yggdrasil) er ugyldige.

I kjennelse om forføyningssaken:

1. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Breidablikk inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
2. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Tyrving inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
3. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Yggdrasil inntil gyldigheten av PUD-vedtakene er rettskraftig avgjort.

Felles:

1. Staten ved Energidepartementet dømmes til å betale 3 260 427 – tremillionertohundreogsekstitusenfirehundreogtjuesju – kroner inkl. mva. og med tillegg av rettens gebyr i erstatning for sakskostnader til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom innen 14 – fjorten – dager fra forkynnelse av denne dommen.

Retten hevet

Lena Skjold Rafoss

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Veiledning om anke i sivile saker

I sivile saker er det reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 som gjelder for anke. Reglene for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger er litt ulike. Nedenfor finner du mer informasjon og veiledning om reglene.

Ankefrist og gebyr

Fristen for å anke er én måned fra den dagen avgjørelsen ble gjort kjent for deg, hvis ikke retten har fastsatt en annen frist. Disse periodene tas ikke med når fristen beregnes (rettsferie):

- fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med annen påskedag
- fra og med 1. juli til og med 15. august
- fra og med 24. desember til og med 3. januar

Den som anker, må betale behandlingsgebyr. Du kan få mer informasjon om gebyret fra den domstolen som har behandlet saken.

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

- hvilken avgjørelse du anker
- hvilken domstol du anker til
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hva du mener er feil med den avgjørelsen som er tatt
- den faktiske og rettslige begrunnelsen for at det foreligger feil
- hvilke nye fakta, bevis eller rettslige begrunnelser du vil legge fram
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det kravet ankesaken gjelder, og hvilket resultat du krever
- grunnlaget for at retten kan behandle anken, dersom det har vært tvil om det
- hvordan du mener at anken skal behandles videre

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

Dommer fra tingretten kan ankes til lagmannsretten. Du kan anke en dom hvis du mener det er

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i dommen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Hvis du ønsker å anke, må du sende en skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har behandlet saken. Hvis du fører saken selv uten advokat, kan du møte opp i tingretten og anke muntlig. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater, anker muntlig.

Det er vanligvis en muntlig forhandling i lagmannsretten som avgjør en anke over en dom. I ankebehandlingen skal lagmannsretten konsentrere seg om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet, og som det er knyttet tvil til.

Lagmannsretten kan nekte å behandle en anke hvis den kommer til at det er klar sannsynlighetsovervekt for at dommen fra tingretten ikke vil bli endret. I tillegg kan retten nekte å behandle noen krav eller ankegrunner, selv om resten av anken blir behandlet.

Retten til å anke er begrenset i saker som gjelder formuesverdi under 250 000 kroner

Hvis anken gjelder en formuesverdi under 250 000 kroner, kreves det samtykke fra lagmannsretten for at anken skal kunne bli behandlet.

Når lagmannsretten vurderer om den skal gi samtykke, legger den vekt på

- sakens karakter
- partenes behov for å få saken prøvd på nytt
- om det ser ut til å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket, eller ved behandlingen av saken

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

En *kjennelse* kan du som hovedregel anke på grunn av

- feil i de faktiske forholdene som retten har beskrevet i kjennelsen
- feil i rettsanvendelsen (at loven er tolket feil)
- feil i saksbehandlingen

Kjennelser som gjelder saksbehandlingen, og som er tatt på bakgrunn av skjønn, kan bare ankes dersom du mener at skjønnsutøvelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

- at retten ikke hadde rett til å ta denne typen avgjørelse på det lovgrunnlaget, eller
- at avgjørelsen åpenbart er uforsvarlig eller urimelig

Hvis tingretten har avsagt dom i saken, kan tingrettens avgjørelser om saksbehandlingen ikke ankes særskilt. Da kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Kjennelser og beslutninger anker du til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anken avgjøres normalt ved kjennelse etter skriftlig behandling i lagmannsretten.

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Samtykke gis bare når anken gjelder spørsmål som har betydning utover den aktuelle saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta anker over *kjennelser* og *beslutninger* til behandling dersom anken ikke reiser spørsmål av betydning utover den aktuelle saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves. Anken kan også nektes fremmet dersom den reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelser og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.