
Saksnummer:
23-099330TVI-TOSL/05

Oslo, 19.09.2023
2023-0594 GOT/GOT

Tilsvar til Oslo tingrett

Saksøkere: Föreningen Greenpeace Norden
Postboks 33 Torshov
0412 OSLO

Natur og Ungdom
Torggata 34
0183 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Jenny Sandvig
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Postboks 2043 Vika
0125 OSLO

Saksøkt: Staten v/Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/advokat Gøran Østerman Thengs
Postboks 8012 Dep
0030 OSLO

Rettslig medhjelper: Advokat Omar Saleem Rathore
Samme sted

1 INNLEDNING

Det vises til stevning 29. juni, forkynt for staten 5. juli, med tilsvarsfrist 19. september. Saken gjelder gyldigheten av tre vedtak om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomst («PUD») for tre felt på norsk kontinentalsokkel, henholdsvis *Yggdrasil* (som omfatter tre felt: *Hugin, Munin og Fulla*), *Tyrving* og *Breidablikk*. Videre krever saksøkerne forføyning med påstand om at staten skal sette nevnte vedtak ut av kraft inntil rettskraftig avgjørelse i gyldighetssaken.

Etter statens syn hefter det ingen feil ved vedtakene som kan lede til ugyldighet, se nærmere i punkt 3. Staten vil derfor nedlegge påstand om frifinnelse og at staten tilkjennes sakskostnader. Hva gjelder kravet om midlertidig forføyning, er statens prinsipale syn at kravet må avvises, og subsidiært at det i alle tilfelle verken er sannsynliggjort et hovedkrav eller en sikringsgrunn, se punkt 4. I punkt 2 gjør staten først rede for sakens faktiske side.

2 SAKENS FAKTISKE SIDE

2.1 Innledende om saksøkernes saksfremstilling

Faktumfremstillingen i stevningen punkt 3 kan ikke legges til grunn som omforent. Punkt 3.2 og 3.3 i stevningen er presentert som en faktumredegjørelse, men synes i realiteten å være saksøkernes *rettslige tolkning* av Høyesteretts plenumsdom av 22.12.2020 (HR-2020-2472-P). Staten deler ikke saksøkernes syn på hva som følger av plenumsdommen, men anser det mer naturlig å redegjøre for dette i punkt 3 nedenfor om statens syn.

2.2 Bakgrunn og kontekst

At produksjon og forbrenning av olje og gass 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. Slik kunnskap har vært en viktig del av bakteppet for regjeringens og departementets gjennomføring av den energi- og klimapolitikken Stortinget har fastlagt. Norsk klimapolitikk er 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. Utslipp ved forbrenning av olje og gass utgjør om lag 40 pst. av de globale utslippene. Norske felt dekker i dag om lag 2 og 3 pst. av verdens behov for henholdsvis olje og gass.

Stortinget har ved en rekke anledninger tatt stilling til 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. Alle slike forslag har blitt forkastet av ulike, brede flertall, se bl.a. Innst. 206 S (2013–2014); Innst. 274 S (2015–2016); Innst. 130 S (2017–2018); Innst. 253 S (2017–2018); Innst. 368 S (2017–2018); Innst. 321 S (2018–2019); og Innst. 240 S (2018–2019). Senere forslag om å innføre særskilte krav om konsekvensutredning av globale forbrenningsutslipp har også blitt stemt ned av brede politiske flertall, se omtale av hhv. Innst. 433 S (2021-2022) og Innst. 459 S (2022-2023) i punkt 2.4 nedenfor.

2.3 Nærmere om departementets saksbehandling ved søknad om godkjent PUD

I tråd med prinsippet om at hvert land tar ansvar for klimagassutslipp på eget territorium, har det ikke vært praksis for å gjøre konkrete beregninger og/eller vurderinger av forbrenningsutslipp i utlandet ved behandling av enkeltsøknader om godkjenning av planer for utbygging og drift (PUD) på norsk sokkel. Dette fordi et slikt krav aldri har fulgt av verken petroleumsloven, petroleumsforskriften eller PUD-veilederen, se nærmere i punkt 3 nedenfor. Samtidig har det i utformingen av norsk petroleums- og klimapolitikk aldri vært tvil om at forbrenning av olje og gass i utlandet isolert sett medfører utslipp av klimagasser.

I etterkant av Høyesteretts plenumsdom 22. desember 2020 har departementet valgt å foreta visse justeringer i saksbehandlingen av utbyggingsplaner. Dette for å i større grad synliggjøre estimerte brutto- og nettoeffekter ved utenlandsk forbrenning av eksportert olje og gass. Den justerte saksbehandlingen innebærer konkret at det gjøres eksplisitte beregninger og vurderinger av mulige klimagassutslipp som del av behandlingen av søknader om PUD som er innsendt i etterkant av Høyesteretts domsavsigelse, jf. departementets redegjørelse publisert 1. juli 2022 ([bilag 7 til stevningen](#)):

Det er flere grunner til at departementet har valgt å gjøre disse vurderingene selv. Hovedbegrunnelsen er, som Høyesterett også understreker, at slike forbrenningsutslipp i utlandet er utslag av norsk petroleumsvirksomhet og petroleumpolitikk. Videre er nettoeffekten av forbrenningsutslipp i utlandet komplisert og omstridt, siden den er knyttet til det globale markedet og konkurransesituasjonen for olje og gass. Det er derfor behov for en samordnet, helhetlig og konsistent tilnærming til spørsmålet, noe som sikres best ved at departementet foretar vurderingene. Disse vurderingene skiller seg følgelig fra de konsekvensutredningene som rettighetshaverne er pålagt å gjøre i forbindelse med spesifikke utbygginger av olje- og gassfelt.

Den justerte saksbehandlingen er forelagt Stortinget blant annet gjennom Meld. 11 St. (2021-2022) og behandlet av Stortinget jf. Innst. 446 S (2021-2022), se også punkt 2.4.

Når departementet mottar en plan for utbygging og drift, offentliggjøres forventede utvinnbare ressurser. Ved å multiplisere disse med offentliggjorte utslippsfaktorer (SSB) kan alle gjøre beregninger av klimagassutslipp også før det fattes vedtak. For utbygginger som forelegges Stortinget før sluttbehandling i departementet, inngår departementets beregninger og vurderinger av mulige klimagassutslipp i saksfremlegget for Stortinget.

Omfanget av vurderingen av klimagassutslipp tilpasses størrelsen på de forventede utvinnbare ressursene i den enkelte plan for utbygging og drift. Departementet gjør for alle utbygginger beregninger av brutto forbrenningsutslipp i utlandet (maksimale utslipp fra forventede utvinnbare ressurser). Hvis ressursene i PUD er større enn 30 mill. Sm₃ oljeequivalenter (o.e.), gjøres det også anslag på mulige netto klimagassutslipp.

Såfremt utvinnbare ressurser i et felt er anslått riktig, kan det med relativt stor sikkerhet fastslås hva som er de maksimale brutto forbrenningsutslippene fra et felt. Den reelle nettoeffekten er beheftet med mer usikkerhet, men vil alltid være lavere enn bruttoeffekten. Dette fordi man i en nettoberegning hensyntar forhold som at ny produksjon av olje og gass i Norge vil fortrenge annen produksjon, samt at utslipp knyttet til petroleumsproduksjon varierer mellom land:

Bilag 1: Regneeksempler brutto og netto forbrenningsutslipp

Den 15. februar 2023 fikk departementet, etter anbudskonkurranse, overlevert en oppdatert, ekstern utredning av netto utslippseffekter som nå også inngår i departementets beregningsgrunnlag: «*Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel*» av 15. februar 2023, utarbeidet av Rystad Energy AS ([bilag 13 til stevningen](#)), se punkt 2.6.

På departementets nettsider ligger det oppdaterte oversikter over beregninger av utslipp ved PUD-behandling mottatt hhv. til og med oktober 2022 og fra og med oktober 2022.

Bilag 2: Beregninger av utslipp ved PUD-behandling til og med oktober 2022**Bilag 3:** Beregninger av utslipp ved PUD-behandling fra og med oktober 2022**2.4 Stortingets tilslutning til departementets praksis og avvisning av andre forslag**

Stortinget har blitt forelagt – og gitt sin tilslutning til – departementets justerte saksbehandling. 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 energiresurser*, og en ytterligere redegjørelse ble gitt til energi- og miljøkomiteen på Stortinget i tilknytning til komitébehandlingen av meldingen. Meldingen ble behandlet av Stortinget i Innst. 446 S (2021–2022), hvor Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag:

Bilag 4: Innst. 446 (2021–2022) – Meld. St. (2021–2022) Tilleggsmelding

Departementets justerte saksbehandling har også vært behandlet av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Dette skjedde i forbindelse med behandling av årsmeldingen til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), jf. Innst. 425 S (2021–2022). NIM anbefalte bl.a. å be regjeringen utrede en lovfesting av 1,5-gradersmålet i klimaloven. Et bredt komitéflertall uttrykte blant annet at

«(...) NIM i denne saken har lagt til grunn en forståelse med tilhørende anbefaling som savner demokratisk oppslutning og er uten dekning i norsk rettstradisjon. Flertallet vil derfor understreke at de er uenige med NIMs begrunnelse og konklusjon. En konklusjon som heller ikke er i tråd med Høyesteretts avgjørelse. (...)»

Vedlagt innstillingen var også en juridisk betenkning innhentet fra professor ved UiO Eivind Smith av 16. mai 2022. Betenkningen knyttet seg til en NIM-utredning av 18. mars 2022 kalt «Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster». I betenkningen uttrykte Smith uenighet med NIMs tolkning av Grl. § 112, jf. HR-2020-2472-P, herunder at det skulle gjelde et krav om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i utlandet ved søknad om PUD og en plikt til å nekte godkjenning av enhver PUD som «ikke er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5°C»:

Bilag 5: Innst. 425 S (2021–2022) vedlagt betenkning av professor Eivind Smith

Anbefalinger fra NIM dannet blant annet også grunnlag for et representantforslag fra MDG 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°C målet ...». Et mindretall i komiteen 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».

Et bredt komitéflertall i energi og miljø-komiteen stemte ned forslagene og ga sin tilslutning til departementets saksbehandling, jf. Innst. 433 S (2021–2022). Komiteen uttrykte bl.a.:

«Flertallet kan ikke se at dommen fra Høyesterett gir grunnlag for å gjøre ytterligere endringer i behandlingen av søknader om godkjenning av PUD enn det som allerede er gjennomført og varslet i Meld. St. 11 (2021-2022) (...).»

Bilag 6: Redegjørelse ifm. Dok 8: 236 S (2021–2022)

Bilag 7: Skriftlig innspill fra NIM til Stortinget ifm. Dokument 8:236 S (2021–2022)

Bilag 8: Innst. 433 S (2021–2022) vedlagt olje- og energiministerens svar på spørsmål fra komiteen

Som følge av at investeringskostnaden ved Yggdrasil-utbyggingen (samordnet utbygging av feltene Hugin, Fulla og Munin) er over 15 mrd. NOK, ble en proposisjon om godkjenning av PUD (Prop. 97 S (2022–2023)) forelagt Stortinget for godkjenning. I Innst. 459 S (2022–2023) ga et bredt flertall i Stortingets energi- og miljøkomité sin tilrådning om at Stortinget samtykker til å godkjenne PUD for de tre feltene som inngår i Yggdrasil-utbyggingen:

Bilag 9: Innst. 459 S (2022–2023) til Prop. 97 S (2022–2023)

I forbindelse med komitébehandlingen fremmet et mindretall blant annet et nytt forslag som i stor grad sammenfalt med forslaget som ble nedstemt i ovennevnte Innst. 433 S (2021–2022). Konkret gikk forslaget ut på at Stortinget skulle be regjeringen om å oppdatere PUD/PAD-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». Forslaget ble nedstemt av et bredt flertall i komiteen.

2.5 Globale effekter av uendret, redusert eller økt olje- og gassproduksjon i Norge

Det er usikkert hvorvidt nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til *økte, uendrede* eller *lavere* globale nettoutslipp. Dette temaet er vurdert av ulike fagmiljøer som har kommet frem til ulike anslag på størrelsen på nettoeffekter. Som illustrasjon på debatten i senere år fremlegges følgende:

Bilag 10: «Parisavtalen og oljeeksporten», Samfunnsøkonomen nr. 3/2018

Bilag 11: «Slaget om oljen står i markedet», Dagens næringsliv 25.6.2018

Bilag 12: «Norske oljekutt er ikke god klimapolitikk!», Teknisk ukeblad 18.7.2018

- Bilag 13:** «Klimapolitikk for en oljenasjon», Dagens næringsliv 20.7.2018
- Bilag 14:** «Tvilsom effekt av norsk oljekutt», Dagens næringsliv 27.7.2018
- Bilag 15:** «Oljekutt er dårlig klimapolitikk», Dagens næringsliv 10.8.2018
- Bilag 16:** «Oljekutt god klimapolitikk over tid?», Dagens næringsliv 16.8.2018
- Bilag 17:** «Liten klimaeffekt av norske oljekutt», Dagens næringsliv 21.08.2018
- Bilag 18:** «Oljekutt er dyrt – eller vanvittig dyrt», Dagens næringsliv 23.8.2018
- Bilag 19:** «Jo, oljekutt kan være god klimapolitikk», Dagens næringsliv 29.8.2018

Det er imidlertid ingen faglig uenighet om at eventuelle økte nettoutslipp fra norsk eksportert olje og gass alltid vil være relativt sett små i global målestokk, og alltid mindre enn bruttoutslipp. Den delen av norskeksportert olje og gass som forbrennes i EU/EØS-området, er dessuten omfattet av – og håndteres derfor innenfor – EUs kvotesystem. Høyesteretts flertall beskrev sammenhengene slik i avsn. 234:

«Forbrenningsutslepp i utlandet er eit generelt utslag av norsk petroleumsverksemd og petroleumpolitikk. Samstundes er nettoeffekten av forbrenningsutsleppa komplisert og omstridd, sidan han er knytt til den globale marknaden og konkurransesituasjonen for olje og gass. Dersom gass blir erstatta av kol, vil kutt i gasseksporten ha ein negativ CO₂-effekt. Dersom gassen konkurrerer med gass frå andre tilbydarar, vil effekten kunne vera null. Kutt i norsk oljeproduksjon vil kunne bli erstatta av olje frå andre land. Og dei samla utsleppa vil ikkje nødvendigvis bli påverka dersom norsk olje eller gass blir nytta innanfor kvotepliktig sektor. Det er for meg her tilstrekkeleg å peike på at nettokonsekvensen av norsk eksport av olje og gass for dei globale utsleppa er komplisert og omdiskutert. Det er openbert behov for å sjå alle utslepp frå norsk produksjon av petroleum samla. (...)»

Den eksterne utredningen «Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel» av 15. februar 2023 utarbeidet av Rystad Energy ([bilag 13 til stevningen](#)) gir en oppdatert analyse, også omtalt i punkt 2.4 over. Utredningen viser at norsk produksjon av olje og gass under visse forutsetninger vil kunne gi reduserte utslipp av CO₂ globalt. Resultatene fra Rystads utredning er, som alle slike analyser, en forenkling av komplekse markeder og sammenhenger. Formålet med utredningen er å sikre et oppdatert faglig grunnlag knyttet til netto klimagassutslipp. Dette faglige grunnlaget inngår i beregninger og vurderinger av klimagassutslipp ved myndighetsbehandling av nye utbygginger.

Departementet har ønsket å legge til rette for et faglig ordskifte også rundt dette elementet av norsk petroleumpolitikk. Departementet åpnet for faglige kommentarer og innspill til utredningen fra Rystad. Departementet mottok faglige innspill fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) ([bilag 14 til stevningen](#)), samlet innspill fra Greenpeace, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og WWF ([bilag 15 til stevningen](#)) og Oil Change International ([bilag 16 til stevningen](#)). I tillegg har Vista Analyse levert en rapport om samme tematikk ([bilag 17 til stevningen](#)). Både de faglige innspillene og Vista Analyses rapport er gjort offentlig tilgjengelig på departementets nettsider. Departementet inviterte også i forbindelse med

ferdigstillelsen av utredningen til et bredt fagseminar hvor Rystad Energy presenterte sine funn. Staten fremlegger også innlegg fra den offentlige debatten i senere tid:

- Bilag 20:** «Full krangel om klimaeffekten til norsk olje og gass: - Jo mer, jo bedre, sier britiske energikonsulenter», Dagens næringsliv 7.3.2023
- Bilag 21:** «Mer norsk olje er ikke bra for klimaet», Dagens næringsliv 15.3.2023
- Bilag 22:** «Uenigheten ved økt olje- og gassproduksjon er mindre enn tidligere», Aftenposten 22.3.2023
- Bilag 23:** «Lavere andel norsk olje og gass er ikke bra for klimaet», Dagens næringsliv 23.3.2023
- Bilag 24:** «Rystads innvendinger er irrelevante», Dagens næringsliv 28.3.2023
- Bilag 25:** «Rystad: Hver eneste dråpe norsk olje og gass kan ha plass i et 1,6-gradersscenario», Altinget 16.8.2023

I stevningen punkt 3.4.3 er funnene i Rystad-rapporten bl.a. karakterisert som «oppsiktsvekkende» og «selvmotsigende». I stevningen punkt 4.3.4 hevdes det videre at rapporten er «beheftet med vesentlige mangler», noe fire sakkyndige vitner skal belyse nærmere. Den anførte relevansen av saksøkernes bevis- og vitneførsel er, slik staten forstår det, en anførsel om at statens politikk bygger på uforsvarlige prognoser. På denne bakgrunn vil det for staten være relevant å føre ett til to sakkyndige vitner fra Rystad Energy AS om funnene i rapporten og for å imøtegå påstandene om «vesentlige mangler», jf. tvl. § 25-6. Staten tar også høyde for å føre ytterligere ett til to ytterligere sakkyndige vitner om globale effekter av forbrenning av norskeksportert olje og gass.

2.6 Kort om utbyggingene Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil

Breidablikk

Rettighetshaverne i Breidablikk søkte 19. desember 2018 om at utredningsplikten kunne anses dekket av tidligere utredninger (bilag 2 til stevningen), hvor utredning av produksjonsutslipp inngår. Departementet godkjente søknaden 28. mars 2019. Plan for utbygging og drift av Breidablikk-utbyggingen ble oversendt departementet for godkjenning 28. september 2020. Utbyggingen ble godkjent ved departementets vedtak 29. juni 2021 (bilag 3 til stevningen) før departementet hadde ferdigstilt vurderingen av eventuelle justeringer i saksbehandlingen av PUD-søknader (høsten 2021). I faktumfremstillingen i stevningen punkt 3.3.2 hevdes det at departementet skal ha «erkjent» en utredningsmangel. Det bemerkes for ordens skyld at staten ikke har erkjent noen utredningsmangel, se nærmere om statens syn på gjeldende rett i punkt 3 nedenfor. I bruttotall utgjør estimerte CO₂-utslipp fra forbrenning i utlandet av ressursene i Breidablikk-feltet ca. 0,008 % av globale årlige utslipp.

I stevningen er det vist til at selskapenes planlagte oppstart for Breidablikk var i første kvartal 2024. Dette var i henhold til selskapenes utbyggingsplan. Selskapene har hatt en ambisjon om oppstart i fjerde kvartal 2023. Søknader som reflekterer mulighet for oppstart tidligst 15.

oktober, er nylig sendt til respektive myndigheter. Det er knyttet usikkerhet til endelig ferdigstilling av prosjektet og til når faktisk oppstart vil kunne skje.

Tyrving

I forbindelse med behandlingen av plan for utbygging og drift av Tyrving (tidligere Trelle og Trine) har departementet beregnet hvor store bruttoutslipp forbrenning av de forventet utvinnbare ressursene fra Tyrving medfører. Som følge av at forventede ressurser i Tyrvingfeltet er relativt små (under 30 mill. Sm³ oljeekvivalenter) er det ikke gjort beregninger av nettoeffekter. Beregningene ble publisert på departementets nettsider før det ble fattet vedtak i saken. I vedtaket av 5. juni 2023 ([bilag 12 til stevningen](#)) er det gjort en vurdering av estimerte bruttoutslipp fra Tyrvingfeltet opp mot det materielle (nasjonale) virkeområdet til Grl. § 112, jf. HR-2020-2472-P avsn. 149 og 159:

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 hensynta 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 mill. 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.

I bruttotall utgjør estimerte CO₂-utslipp fra forbrenning i utlandet av ressursene i Tyrvingfeltet ca. 0,001 % av globale årlige utslipp, se bilag 2 over.

Yggdrasil

Yggdrasil er en samordnet utbygging av feltene Hugin, Fulla og Munin. Utbyggingen av Yggdrasil ble forelagt Stortinget 31.03.23, og det ble fremmet en proposisjon om saken (Prop. 97 S 2022–2023). Energi- og miljøkomiteens flertall innstilte på godkjenning av PUD-en, jf. Innst. 459 S (2022–2023), se nærmere omtale i punkt 2.4 over. Forut for departementets vedtak 27. juni 2023 ([bilag 22, 23 og 24 til stevningen](#)) var både program for konsekvensutredning og selve konsekvensutredningen gjenstand for offentlig høring. Departementet beregnet både brutto og netto klimagassutslipp ved forbrenning av antatte ressurser i feltene. Brutto CO₂-utslipp er anslått til ca. 0,03 % av globale årlige utslipp, mens nettoeffekten anslås å innebære en global utslippsreduksjon på ca. 52 mill. tonn CO₂-ekv. Beregningene fremgår av Prop. 97 S 2022–2023, herunder at departementet vurderte også her at godkjenningen av utbyggingen ikke ville være i strid med Grunnloven § 112.

3 STATENS SYN

3.1 Innledning

Uten de tillatelser, godkjenninger eller samtykker som kreves etter petroleumsloven, kan ingen andre enn staten drive petroleumsvirksomhet på sokkelen, jf. petroleumsloven § 1-3.

Myndighet til å gi slike tillatelser ligger hos Kongen i statsråd eller departementet, avhengig av hva slags tillatelse eller godkjenning det er tale om å gi. Vår sak gjelder departementets tre vedtak om å godkjenne planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil, jf. petroleumsloven § 4-2.

Ingen har rettskrav på godkjenning av PUD. Godkjenningsvedtakene er altså truffet under departementets frie skjønn. Loven oppstiller imidlertid enkelte saksbehandlingskrav, og spørsmålet i vår sak er om disse kravene er overholdt, eller om det foreligger feil som kan føre til ugyldighet. Saksøkerne har også angrepet faktagrunnlaget og de prognosene godkjenningsvedtakene bygger på. Det er uklart for staten om saksøkerne påberoper dette som selvstendig ugyldighetsgrunn.

Mer konkret bygger stevningen på at vedtakene er ugyldige som følge av mangelfull utredning av forbrenningsutslipp. Det anføres at saksbehandlingen ikke oppfyller krav etter henholdsvis petroleumsloven og petroleumsforskriften tolket i lys av GrL § 112 (se punkt 3.2-3.3), prosjektdirektivet (se punkt 3.4), EMK art. 2 og 8, jf. 14 (se punkt 3.5) og Barnekonvensjonen (se punkt 3.6). Etter statens syn hefter det ingen saksbehandlingsfeil på ovennevnte grunnlag som kan lede til at vedtakene er ugyldige.

3.2 Overordnet om Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 første ledd fastsetter at «[e]nhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Høyesterett har i HR-2020-2472-P slått fast at bestemmelsen er en retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet og for andre myndighetstiltak, se plenumsdommen avsnitt 138. Det «klare utgangspunktet [er] at det er opp til styresmaktene kva for tiltak som skal setjast i verk etter tredje ledd», men bestemmelsen vil likevel kunne «nyttast direkte for domstolane når det gjeld miljøproblem lovgjevarane ikkje har tatt stilling til», jf. avsn. 139. Når Stortinget har «handsama ei sak», og ved andre stortingsvedtak og vedtak Stortinget har samtykt til, fungerer bestemmelsen som en «tryggingsventil» for det tilfelle at Stortinget «grovt» har tilsidesatt plikten til å «iverksette tiltak som gjennomfører» grunnsetningene i første og andre ledd, jf. avsn. 142.

Det materielle virkeområdet til bestemmelsen er avgrenset til norsk territorium, jf. avsn. 149. Når det gjelder utslipp av klimagasser ved forbrenning i utlandet, følger man «den ansvarsfordelinga mellom statar som fylgjer av internasjonale avtaler», altså at «kvar stat er ansvarleg for den forbrenninga som skjer på eige territorium», jf. avsn. 159. Dersom virksomhet i utlandet som norske myndigheter har direkte innvirkning på, gjør skade i Norge, er det imidlertid et hensyn som kan trekkes inn ved rettsanvendelsen, jf. avsn. 149.

Grunnloven § 112 annet ledd gir borgerne rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, for at de skal kunne ivareta sin rett etter første ledd, se HR-2020-2472-P avsnitt 183. Bestemmelsen legger ingen konkrete føringer for hvordan myndighetene innhenter og tilgjengeliggjør slik informasjon, men overlater til myndighetene å treffe de tiltak som er nødvendige, jf. § 112 tredje ledd. I praksis ivaretas retten til informasjon om miljøet gjennom saksbehandlingskrav på det enkelte område. På petroleumsområdet er dette regulert i petroleumsloven og -forskriften, som stiller krav til saksbehandlingen i petroleumsaker, se også HR-2020-2472-P avsnitt 184.

3.3 Petroleumslovens krav til saksbehandling i saker om godkjenning av PUD

3.3.1 **Krav om godkjent plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster. Konsekvensutredningsplikten på PUD-stadiet, jf. petrl. § 4-2**

Reguleringen av petroleumsvirksomhet i Norge kan som kjent grovt deles i tre faser, henholdsvis åpningsfasen, letefasen og produksjonsfasen, se HR-2020-2472-P avsnitt 65 flg.

Hvis det i letefasen gjøres et drivverdig petroleumsfunn, kan rettighetshaveren beslutte å bygge ut petroleumsforekomsten. Det følger da av petroleumsloven § 4-2 første ledd at rettighetshaveren skal «forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten», såkalt PUD. Godkjenning av PUD er en forutsetning for faktisk utnyttning av et konkret funn, se HR-2020-2472-P avsnitt 102 og 218 flg.

Loven oppstiller ingen materielle vilkår for PUD-godkjenningen. Departementet kan nekte å godkjenne hvis det finner grunn til det, eller det kan knytte vilkår til godkjenningen, se HR-2020-2472-P avsnitt 219–221.

Hvilket nærmere innhold PUD-en skal ha, er regulert i petroleumsloven § 4-2 annet ledd. Det heter der at planen bl.a. «skal inneholde en beskrivelse av [...] nærings- og miljømessige forhold». Det følger av forarbeidene at dette innebærer et krav om konsekvensutredning, og at det må «ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i Grl § 110 b», se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 41–42. Lovgiver har vurdert og forutsatt at lovens utredningskrav tilfredsstiller de kravene Grunnloven § 110 b oppstiller, se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 33, jf. side 41. Det følger også av dette at petroleumsloven § 4-2 skal tolkes i lys av Grunnlovens miljøparagraf, jf. gjeldende § 112. Se for så vidt HR-2020-2472-P avsnitt 184.

Hvilke «miljømessige forhold» loven mer konkret sikter til, er ikke eksplisitt angitt i loven, men er forutsatt regulert i forskrift, se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 42. Det er likevel ikke tvilsomt at det er miljøvirkninger i Norge som følge av produksjonsutslipp i Norge som er det sentrale. Som nevnt i punkt 2.3 har det aldri vært praksis for å konsekvensutrede forbrenningsutslipp i utlandet ved behandling av enkeltsøknader om godkjenning av planer for utbygging og drift (PUD), se f.eks. også Bjørnebye, *Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P*, i Lov og Rett 2021 side 178.

3.3.2 **Nærmere om kravene til utredningsprogram og konsekvensutredning i PUD-saker, jf. petroleumsforskriften §§ 22 og 22a**

Konsekvensutredningsplikten på PUD-stadiet er nærmere regulert i petroleumsforskriften. Etter petroleumsforskriften § 22 skal rettighetshaver i god tid før fremleggelse av PUD-en utarbeide et forslag til *utredningsprogram*. Forslaget skal gi en kort beskrivelse av aktuelle utbyggingsløsninger og på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap, av antatte virkninger for andre næringer og miljø. Hvis det allerede er utarbeidet en konsekvensutredning for området hvor utbyggingen planlegges gjennomført, skal forslaget klargjøre behovet for ytterligere dokumentasjon eller oppdatering. Rettighetshaver skal sende forslaget til utredningsprogram på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, og på

bakgrunn av forslaget og innkomne uttalelser skal departementet fastsette utredningsprogrammet.

Kravene til *konsekvensutredningens innhold* er gitt i petroleumsforskriften § 22 a. Av denne følger det at konsekvensutredningen skal «redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold». Det overordnede kravet etter forskriften er altså at det redegjøres for *utbyggingens virkning for miljømessige forhold*. I dette ligger at det er konsekvensene eller virkningene av selve utbyggingen det skal redegjøres for, herunder de produksjonsutslipp som følger av utbyggingen. Dette underbygges av første ledd annet punktum bokstav b, hvor det heter at utredningen skal

*«beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder
- beskrive utslipp til sjø, luft og jord»*

Staten er enig med saksøkerne i at «utslipp til luft» omfatter utslipp av klimagasser, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 218. Det er imidlertid ingen holdepunkter i forskriften – og heller ikke i loven – for at utredningsplikten gjelder klimagassutslipp som følge av forbrenning i utlandet. At utredningsplikten etter petroleumsloven og -forskriften suppleres av forvaltningsloven § 17, endrer ikke dette, slik saksøkerne antyder i stevningen punkt 4.3.1.

3.3.3 PUD/PAD-veilederen – en operasjonalisering av konsekvensutredningsplikten

Kravene til konsekvensutredning er ytterligere operasjonalisert gjennom departementets *Veiledning for plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for utnyttelse av petroleum (PAD)*. Veiledning til konsekvensutredningsdelen av PUD er gitt i veilederens kapittel 4.

I punkt 4.1 er det presisert at det er rettighetshaver – i praksis operatøren – som har ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredningsprosessen. Utredningen skal leveres til OED senest samtidig med utbyggingsplanen, sammen med en oppsummering og gjennomgang av høringsuttalelsene. Formålet med konsekvensutredningen skal være å «klargjøre virkningene av en utbygging eller et anlegg og driften, for miljø, inkludert kulturminner og kulturmiljø, naturressurser og samfunn», se punkt 4.2. Utredningen skal sikre at virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av en utbygging eller et anlegg, og når det skal tas stilling til om og på hvilke vilkår godkjenning av PUD skal gis, for øvrig i tråd med Grunnloven § 112 annet ledd og hensynet bak petroleumsloven § 4-2 med forskrift.

Punkt 4.8 i veilederen beskriver hva operatøren skal ha med i kapittel 4 i konsekvensutredningen. På overordnet nivå skal operatøren redegjøre for «[v]irkningene utbyggingen kan ha for miljømessige forhold, både gjennom anleggsperiode (utbygginger, installasjon og boring), drift og avslutning av virksomheten», se veilederen side 25. I dette ligger det en klar avgrensning mot mer avledede virkninger, slik som forbrenningsutslipp i utlandet. Det er *utbyggingens* konsekvenser som skal synliggjøres, og de øvrig relevante fasene er installasjon, boring, drift og avslutning. Så langt det er mulig, skal operatøren ifølge veilederen også kvantifisere «planlagte utslipp til sjø, luft og grunn», men også dette må forstås i lys av at det er utbyggingens konsekvenser for miljømessige forhold i Norge som skal synliggjøres. Det samme gjelder for øvrige krav etter punkt 4.8 i veilederen.

Veilederen har begrenset rettskildemessig vekt, men gir uttrykk for det som i alle år har vært den omforente forståelsen av utredningsplikten etter petroleumsloven og -forskriften. Den gir også uttrykk for det som har vært fast praksis på området, all den tid veilederen blir fulgt av de relevante aktørene og myndigheter. Veilederens status – og for så vidt også innhold – illustreres ved at det i kjølvannet av HR-2020-2472-P ble foreslått at Stortinget skulle be regjeringen om å ta inn i veilederen 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». Forslaget ble, som nærmere omtalt i punkt 2.4, nedstemt av et bredt flertall i komiteen.

3.3.4 Følgene av statens syn på petroleumsloven m/forskrift. Sakens hovedspørsmål

Statens syn er at det verken i petroleumsloven § 4-2 eller petroleumsforskriften §§ 22 eller 22 a, jf. forvaltningsloven § 17, ligger noe krav om at klimavirkningen av forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes på PUD-stadiet. Hva gjelder Grunnloven § 112 annet ledd, jf. tredje ledd, er det etter statens syn klart at heller ikke den legger noen konkrete føringer på hva som skal konsekvensutredes på PUD-stadiet, eller hvordan.

Saksøkernes redegjørelse for saksbehandlingsreglene i petroleumsloven er relativt knapp og etter statens syn ikke holdbar. I punkt 4.3.1 i stevningen vises det til petroleumsforskriften § 22 a og plikten til å redegjøre for «utslipp til luft». Saksøkerne viser til at det ikke er tvilsomt at det omfatter utslipp av klimagasser, som – etter saksøkernes syn – innebærer et krav om at klimavirkningen av forbrenningsutslipp skal inngå i konsekvensutredningen forut for PUD-godkjenningen. Saksøkerne mener å finne avgjørende støtte for dette i HR-2020-2472-P. Slik søksmålet er anlagt, synes altså sakens hovedspørsmål å være om Høyesterett i nevnte avgjørelse slo fast at klimavirkninger av forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes på PUD-stadiet, og videre hva som i så fall konkret ligger i et slikt saksbehandlingskrav.

Saksøkernes syn på hva som følger av plenumsdommen, fremgår av deres fremstilling av sakens faktiske side, jf. stevningen punkt 3.2 og 3.3. Staten kan ikke slutte seg til verken fremstillingen eller de slutninger saksøkerne trekker fra dommen.

3.3.5 Merknader til saksøkernes utlegning av Grl. § 112, jf. HR-2020-2472-P

I stevningen punkt 3.3.1 hevdes det at Høyesterett i plenumsdommen «tok stilling til hvilke utredningskrav som følger av gjeldende rett».

Etter statens syn er dette et lite treffende utgangspunkt, ettersom Høyesterett ikke tok stilling til hvilke saksbehandlingsregler som generelt gjelder for konsesjonssystemet i petroleumsloven. Det Høyesterett konkret tok stilling til (prejudisielt), var miljøorganisasjonenes konkrete anførsel om at det blant annet gjelder et krav til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp forut for beslutning om åpning av et område for petroleumsvirksomhet etter petroleumsloven § 3-1, og om en slik manglende konsekvensutredning kunne føre til at senere tildelinger av letelisenser i 23. konsesjonsrunde (tvistegjenstanden) etter petroleumsloven § 3-3 var ugyldig, jf. avsn. 180.

Miljøorganisasjonenes anførsel var ifølge Høyesterett at man i det minste «skulle ha peika på og vurdert forbrenningseffekten i utlandet», jf. avsn. 209 og 226. Høyesteretts flertall kom til

at det ikke kunne utgjøre noen saksbehandlingsfeil at man ikke hadde vurdert potensiell forbrenningseffekt gjennom «konkrete – men høgst usikre utrekningar av globale klimautslepp» (avsn. 238). De overordnede vurderingene som var foretatt av globale klimakonsekvenser av forbrenningsutslipp, var «grundige», og det representerte ingen saksbehandlingsfeil at vurderinger var gjort på «meir generelt grunnlag» (avsn. 238).

I den samme vurderingen påpekte Høyesteretts flertall at PUD-stadiet ville være et mer formålstjenlig tidspunkt å vurdere forbrenningsutslipp på enn på det tidspunktet miljøorganisasjonene hadde anført (avsn. 216). Slik saken var lagt opp fra miljøorganisasjonene hadde Høyesterett imidlertid ingen foranledning til generelt å «avklare» hvilke saksbehandlingskrav som gjelder på PUD-stadiet, ettersom dette i svært begrenset grad var tema for Høyesterett, og derfor i begrenset grad belyst både fra statens og miljøorganisasjonenes side. Høyesteretts uttalelser må leses på denne bakgrunn.

Det er derfor feil når det i stevningen fremstilles som om Høyesterett tok til følge et angivelig prosesstandpunkt fra statens side om konsekvensutredning av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet, jf. stevningen punkt 3.2 andre avsnitt [statens utheving her]:

Flertallet aksepterte statens syn om at det var prematurt å konsekvensutrede disse utslippene før det var gjort drivverdige funn av olje og gass, og at utslippene i stedet måtte utredes før produksjonsstadiet (PUD-stadiet).

Samt i stevningen punkt 4.3.2 nederst [statens utheving]:

Departementets prosesstandpunkt i HR-2020-2472-P var blant annet at det ville være mer egnet å konsekvensutrede klimavirkningen på PUD-stadiet. Det fikk staten medhold i

Statens syn har aldri vært at det gjelder et saksbehandlingskrav om spesifikt å konsekvensutrede forbrenningsutslipp i forbindelse med enhver PUD-søknad, sml. bl.a. HR-2020-2472-P avsnitt 46. Foranlediget av fremstillingen i stevningen fremlegger staten for ordens skyld sluttinnlegget for Høyesterett. Der fremgår det at statens syn for Høyesterett var at det måtte være opp til Stortinget å bestemme hvordan eventuelle vurderinger av forbrenningsutslipp skal foretas, og at slike vurderinger fortrinnsvis burde skje på overordnet nivå, jf. s. 11 [uthevet her]:

Statens syn er at grl. § 112 ikke omfatter utslipp som følge av forbrenning av norskprodusert petroleum, og at det dermed heller ikke kan utledes noe saksbehandlingskrav av § 112 om at slike utslipp skal utredes. (...) Hvis det kan utledes av grl. § 112 at dette skal utredes, bør det være opp til Stortinget å angi i hvilken sammenheng det skal utredes. Staten kan antyde at utredningen og vurderingene knyttet til dette i så fall bør skje på overordnet nivå, i forbindelse med de løpende vurderingene som gjøres av petroleumsvirksomheten.

Videre fremlegges for ordens skyld statens disposisjon for hovedinnlegg på dette punkt:

Bilag 26: Disposisjon for statens hovedinnlegg i HR, punkt 8.4

Etter statens syn er det ikke holdepunkter for at Høyesterett har innfortolket noen ny rettslig plikt til å gjennomføre en konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i forbindelse med enhver søknad om PUD, smh. også avsn. 234. For Høyesterett var det som nevnt ikke nødvendig å slå fast til hvilke eventuelle minstekrav som følger av petroleumsregelverket tolket i lys av Grl. § 112 andre ledd på PUD-stadiet, idet dette ikke var tvistetema i saken.

Slik staten ser det, jf. også statens argumentasjon for Høyesterett, vil minstekravene etter Grl. § 112 andre ledd kunne oppfylles på flere måter, f.eks. på mer overordnet nivå i forbindelse med stortingsmeldinger, perspektivmeldingen mv.

I betenkningen avgitt til Stortinget 16. mai 2022 (bilag 7 omtalt i punkt 2.4 over) har professor Eivind Smith (UiO) – i en kritikk av en NIM-rapport som langt på vei synes å sammenfalle med saksøkernes argumentasjon i herværende sak – påpekt det samme hva gjelder Høyesteretts utlegning av Grl. § 112 andre ledd i avsn. 182-184:

Høyesterett sier altså ikke noe om at kunnskapene skal gjøres tilgjengelige i en bestemt form, f.eks. gjennom «konsekvensutredning» i samsvar med de nærmere reglene i petroleumsloven mv. Selv kan jeg ikke se noen grunn til at f.eks. felles belysning av konsekvensene for f.eks. en gruppe av tillatelser eller utredning som publiseres i mer generell form (stortingsmeldinger mv.), ikke vil kunne oppfylle grunnlovens krav. Dette gjelder uavhengig av om de kravene til utredning som følger av lov eller direktiv mv., er oppfylt for f.eks. en bestemt PUD.

Det kan altså etter statens syn ikke utgjøre en saksbehandlingsfeil at man ved behandlingen av én PUD-søknad, ikke har «konsekvensutredet» forbrenningsutslipp i utlandet, da dette ikke er et saksbehandlingskrav. Det er altså ikke noe rettslig grunnlag for å hevde at hvert enkelt prosjekt må oppfylle nærmere bestemte krav etter Grl. § 112, jf. også Smith i ovennevnte betenkning s. 8. Plikten etter § 112 tredje ledd retter seg mot statens samlede politikk, ikke ett og ett tiltak isolert. Staten viser her også til Høyesteretts påpekning i avsn. 162 om at domstolene ved prøving av enkeltvedtak, vanskelig kan stille opp spesifikke krav med grunnlag i Grunnloven § 112, med bakgrunn i saksøkernes anførsel i avsn. 161 om at ny utvinning måtte stanses inntil det forelå et «detaljert rettsleg rammeverk og klimarekneskap».

Det følger av ovennevnte at det heller ikke utgjør en saksbehandlingsfeil at man ved godkjenningen av PUD-søknaden for Breidablick ikke har estimert brutto eller netto forbrenningsutslipp i utlandet. Staten stiller seg uforstående til fremstillingen i stevningen punkt 3.3.2 og 4.3.2 om at staten angivelig skal ha «erkjent» en saksbehandlingsfeil eller utredningsmangel på dette punkt.

For det subsidiære tilfelle at plenumsdommen skal forstås slik at Høyesterett har innfortolket et minstekrav til en vurdering av forbrenningsutslipp i forbindelse med behandling av hver enkelt PUD-søknad, er statens syn at det i så fall vil være opp til myndighetene å avgjøre hvordan slik informasjon innhentes og tilgjengeliggjøres etter § 112 tredje ledd. Dette ettersom verken § 112 andre ledd eller Høyesterett oppstiller noen spesifikke formkrav eller andre krav til hvordan informasjon om forbrenningsutslipp i utlandet konkret skal innhentes eller tilgjengeliggjøres. Tvert imot påpeker flertallet at det bl.a. som følge av usikre nettoeffekter av norsk produksjon og eksport, gir et «openbert behov for å sjå alle utslepp frå norsk produksjon av petroleum samla», jf. avsn. 234.

Som nærmere beskrevet i punkt 2.4 om departementets justerte saksbehandling, vurderer også departementet at det mest hensiktsmessige er en «*saml*», helhetlig og konsistent tilnærming til forbrenningsutslipp som følge av eksportert olje og gass til utlandet. Departementets samlede vurderinger skiller seg da fra de konsekvensutredninger som rettighetshaverne i medhold av petroleumslav og -forskrift er pålagt å foreta i forbindelse med spesifikke utbygginger av olje- og gassfelt, hvor konsekvensutredning av produksjonsutslipp – altså utslipp i Norge – inngår som et krav etter regelverket i tråd med langvarig praksis, se nærmere i punkt 3.3.1–3.3.3 over.

Departementets praksis er etter statens syn vel innenfor eventuelle minstekrav Grl. § 112 andre ledd, jf. tredje ledd, måtte stille når det gjelder vurderinger av forbrenningsutslipp. Det bemerkes også at praksisen er i tråd med miljøorganisasjonenes anførsel for Høyesterett slik denne er gjengitt av Høyesterett: altså at myndighetene skulle ha «*peika på og vurdert forbrenningseffekten i utlandet*» (avsn. 209 og 226). Stevningen synes ikke å konkretisere hva som eventuelt er mangelfullt med departementets vurderinger av brutto og netto forbrenningsutslipp, herunder hvordan saksøkerne mener at forbrenningsutslipp alternativt skal vurderes på en tilfredsstillende måte. Stevningen synes å være begrenset til å karakterisere de vurderingene som er gjort, som «mangelfulle» eller «ikke tilfredsstillende». For at staten skal kunne svare ut – og for at retten skal kunne vurdere – anførselene om mangelfulle utredninger, bes saksøkerne om å klargjøre hvordan saksøkerne konkret mener at forbrenningsutslipp i utlandet skal vurderes for å tilfredsstillende de krav saksøkerne mener at følger av regelverket, jf. tvisteloven § 9-2 tredje ledd første og andre setning.

3.3.6 Oppsummert. Loven krever ikke at det på PUD-stadiet er foretatt en konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslipp i utlandet.

Oppsummert er det etter statens syn ikke rettskildemessig grunnlag for å oppstille et saksbehandlingskrav forut for eller i forbindelse med PUD-godkjenning om at forbrenningsutslipp skal være konsekvensutredet. Et slikt krav følger ikke av verken petroleumslaven, petroleumsforskriften PUD-veilederen eller praksis. Det er etter statens syn heller ikke grunnlag for å tolke Grl. § 112, jf. HR-2020-2472-P, slik at et nytt, spesifikt saksbehandlingskrav skal innfortolkes i petroleumregelverket. I alle tilfelle er departementets justerte saksbehandling vel innenfor eventuelle minstekrav Grl. § 112 andre ledd, jf. tredje ledd, måtte stille når det gjelder vurderinger av forbrenningsutslipp.

3.4 Prosjektdirektivet regulerer ikke konsekvensutredning av forbrenningsutslipp

I stevningen punkt 4.4 hevdes det at «klimavirkningen av forbrenningsutslipp skulle vært konsekvensutredet etter prosjektdirektivet» (Direktiv 2011/92/EU, endret ved direktiv 2014/52/EU). Staten kan ikke se at det følger noen slik konsekvensutredningsplikt etter prosjektdirektivet, ettersom forbrenningsutslipp av eksportert olje/gass i utlandet ikke er regulert i direktivet. Konsekvensutredning av klimagassutslipp følger snarere det systemet for rapportering av utslipp som er fastlagt i internasjonale klimaavtaler, nemlig at hvert land er ansvarlig for å rapportere egne utslipp innenfor eget territorium.

Staten er ikke kjent med at det foreligger noen relevant praksis som tilsier at forbrenningsutslipp i utlandet skulle være omfattet av konsekvensutredningsplikten etter direktivet.

3.5 EMK art. 2 og 8, jf. art. 14, stiller ikke krav til konsekvensutredning av forbrenningsutslipp

I stevningen punkt 4.5 anføres det at «mangelen på konsekvensutredning av potensielle skadevirkninger for liv og helse er i strid med EMK artikkel 2 og 8», «alternativt lest i sammenheng med art. 14». Saksøkerne siterer her enkeltvis fra en rekke ulike dommer fra EMD og trekker deretter en generell slutning om at «[k]limavirkningen av forbrenningsutslipp skulle på denne bakgrunn vært utredet».

Statens syn er at saksøkernes anførsel ikke har noen rettskildemessig dekning i konvensjonen eller relevant praksis fra EMD.

Dette er også Norges standpunkt i den verserende klagesaken for EMD, hvor saksøkerne har klaget inn Norge etter Høyesteretts domsavsigelse i HR-2020-2472-P (no. 34068/21 *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*). Miljøorganisasjonene har i klagesaken fremmet anførsler om at det blant annet må innfortolkes prosessuelle rettigheter/plikter i EMK art. 2 og 8 som langt på vei er sammenfallende med anførselene i herværende sak. EMD har ved beslutning 6. oktober 2022 stilt behandlingen av klagen mot Norge i bero i påvente av utfallet av tre verserende storkammersaker på klimafeltet: *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (no. 39371/20), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (no. 53600/20) and *Carême v. France* (no. 7189/21). Muntlig høring i de to sistnevnte sakene ble avholdt 29. mars, mens muntlig høring i førstnevnte sak (Duarte) avholdes den 27. september i år. Det er uvisst når dom kan ventes i klagesaken mot Norge.

3.6 Det gjelder ingen særskilt begrunnelsesplikt etter Grl. § 104 andre ledd, jf. Barnekonvensjonen art. 3, ved behandling av søknader om PUD-godkjenning

I stevningen punkt 4.6 anføres det at PUD-vedtakene er «ugyldige som følge av «mangelfull begrunnelse» etter Grl. § 104 andre ledd, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Etter statens syn er det ikke noe rettslig grunnlag for å oppstille noen slik begrunnelsesplikt ved behandling av PUD-søknader etter petroleumsloven § 4-2. Dermed utgjør det heller ingen saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet at man i PUD-vedtakene ikke har foretatt en avveining av «hensynet til barnets beste». Det er imidlertid et krav i petroleumsloven at petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv. Hensynet til velferd og miljø for fremtidige generasjoner er derfor en integrert del av norsk petroleumspolitik.

3.7 Eventuelle saksbehandlingsfeil kan uansett ikke ha virket inn på vedtakene

For det tilfelle at retten skulle komme til at det foreligger saksbehandlingsfeil på ett eller flere av de anførte grunnlagene, er vedtakene uansett gyldige ettersom eventuell mangelfull utredning av forbrenningsutslipp ikke kan ha virket bestemmende på vedtakenes innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Staten viser her til Høyesteretts vurdering i (flertallet) avsn. 243, som gjør seg gjeldende fullt ut også i herværende sak:

Konsekvensutgreiingar skal mellom anna identifisere dei politiske avveingsspørsmåla 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 verknaden for klimaet var uansett avgjerande. Styresmaktenes politikk var at tiltak for å redusere globale klimautslepp 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.

4 TIL FORFØYNINGSKRAVET

4.1 Prinsipalt: avvisning

I begjæringen om midlertidig forføyning av 29. juni krevde saksøkerne at tre vedtak skulle «settes ut av kraft» (s. 1), formulert som en påstand om at Olje- og energidepartementet skulle «pålegges å suspendere virkningen» av vedtakene. I prosesskriv 16. august hevder saksøkerne videre at «det følger av» Rt-2005-1089 og Rt-2007-538 at «Greenpeace og Natur og Ungdom kan rette forføyningbegjæringen mot staten». I prosesskriv 21. august «fastholder» saksøkerne at nevnte kjennelser «løser spørsmålet».

Staten kan ikke se at det er dekning for disse slutningene. Kjennelsene gjelder forholdet mellom stat og kommune, herunder adgangen til å kreve midlertidig forføyning mot *kommunen* i saker hvor staten er klageinstans for kommunale vedtak.

I vår sak har private rettighetshavere blitt tildelt tillatelser til å utvinne petroleum i nærmere definerte geografiske områder innenfor områder åpnet for petroleumsvirksomhet, jf. petroleumsloven § 3-3. Senere i prosessen har rettighetshaverne, ved de tre PUD-vedtakene fattet av departementet i saken, fått godkjent omsøkte planer for utbygging og drift, jf. petroleumsloven § 4-2. Rettighetshaverne er dermed *gitt en rett* til å utvinne petroleum og er *nå i gang* med utbygginger i tråd med godkjente planer, jf. også § 4-2 femte ledd om at «vesentlige kontraktsmessige forpliktelser» ikke må inngås eller «byggearbeider påbegynnes» før PUD er «godkjent».

Staten har ved prosesskriv 16., 17. og 21. august påpekt at saksøkerne ikke kan få forføyning mot staten for å stanse «virkningene av vedtaket», dvs. rettighetshavernes innrettelse i form av utbygginger og drift. Dette fordi saksøkerne ikke vil ha rettslig interesse etter tvl. § 1-3 i å få et slikt krav avgjort *overfor staten*.

Staten har for ordens skyld bedt saksøkerne konkretisere hva en forføyning mot staten konkret skal kunne gå ut på, herunder virkning. Ved prosesskriv 21. august gjør saksøkerne gjeldende at en «*kjennelse i samsvar med påstanden vil innebære at tillatelsene ikke gjelder slik at utbygging basert på den suspenderte tillatelsen må opphøre*».

Etter statens syn kan dette neppe være riktig. En kjennelse i samsvar med påstanden vil nødvendigvis måtte innebære at retten pålegger forvaltningen å benytte en nærmere bestemt hjemmel til å fatte nytt vedtak med et nærmere bestemt innhold. Saksøkerne tar her til orde for forføyning for realitet – altså at retten pålegger forvaltningen å fatte vedtak med et bestemt innhold. Staten bemerker at det som den klare hovedregel ikke er adgang til

å gi verken dom eller forføyning for realitet, se f.eks. Rt-2015-1376 avsn. 27, se f.eks. også lagmannsrettens kjennelse 30. juni 2023 (LB-2023-87949) s. 8 følgende.

At konsekvensen av saksøkernes syn vil bli en realitetsavgjørelse om utøvelse av forvaltningsmyndighet, blir enda klarere ved at saksøkerne alternativt foreslår at departementet skal «*pålegges midlertidig å trekke PUD-godkjennelsene tilbake*». Saksøkerne synes å mene at retten skal kunne pålegge departementet å benytte en av angivelig mange lovhjemler til «*å utsette eller stanse utbygging eller kreve ny PUD*», eventuelt at forvaltningen skal pålegges å benytte sin omgjøringsadgang, og da tilsynelatende uavhengig av om vilkårene for å benytte slike hjemler er oppfylt eller ikke.

Staten bemerker for øvrig at det i utgangspunktet er vanskelig å se at rettighetshaverne som rammes av en slik forføyning, vil være forhindret fra å kreve tilsvarende forføyning mot forvaltningen med påstand om at forvaltningen ikke skal fatte omgjøringsvedtak på grunnlag av utilstrekkelig eller manglende hjemmel. Rettighetshaverne vil eventuelt også kunne tenkes å angripe gyldigheten av vedtaket for domstolen. Dette illustrerer ytterligere utfordringene knyttet til saksøkernes valg om å ikke kreve forføyning mot rettighetshaverne.

Staten antar at konsekvensen av at saksøkerne mangler rettslig interesse i forføyningskravet mot staten, herunder at det ikke er adgang til å avsi forføyning for realitet, er at begjæringen skal avvises, smh. f.eks. LB-2023-87849. I den grad retten skulle finne spørsmålet om avvising «*tvilsomt*», bemerker staten at vilkårene for forføyning uansett klart ikke er oppfylt, se punkt 4.2. Ettersom det er «klart grunnlag» for frifinnelse, kan retten frifinne staten for forføyningskravet uten å måtte ta stilling til avvising, jf. tvisteloven § 9-6 tredje ledd siste setning, som også kommer til anvendelse ved krav om midlertidig sikring, jf. tvl. § 32-2.

4.2 Subsidiært: vilkårene for forføyning er uansett ikke oppfylt

1) Ikke sannsynliggjort et hovedkrav

Etter statens syn har saksøkerne ikke sannsynliggjort at det foreligger saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet, se punkt 3 over.

2) Ikke sannsynliggjort noen sikringsgrunn

Saksøkerne anfører for det første at sikring er nødvendig fordi «*saksøktes adferd*» gjør at gjennomføringen av hovedkravet ellers vil bli «*vesentlig vanskeliggjort*», jf. tvl. § 34-1 bokstav a. Bestemmelsen retter seg først og fremst mot rettsstridige handlinger, f.eks. oppføring/riving av en bygning, krenkelse av personvern eller iverksettelse av et ugyldig vedtak, jf. Ot.prp. nr. 65 (1990-91) s. 92. Anførselen synes imidlertid å være at vilkårene er oppfylt basert på at saksøkerne «*forvente[r] at saksøkte vil argumentere med at innrettelseshensyn forsterkes når det går lenger tid*».

Staten kan generelt ikke se hvordan en saksøkers antagelse om saksøktes potensielle fremtidige rettslige argumentasjon vedrørende et hovedkrav, kan utgjøre en «*adferd*» som gjør at gjennomføring av hovedkravet kan anses «*vesentlig vanskeliggjort*». Etter statens syn kan det for øvrig ikke være relevant for spørsmålet om sikringsgrunn at ESA har stilt generelle spørsmål til Norge eller at Stortinget – iht. Grunnloven § 75a – har vedtatt skatteregler som saksøkerne mener er politisk/samfunnsøkonomisk u hensiktsmessige.

Saksøkerne anfører for det andre at midlertidig sikring er nødvendig for å «avverge en vesentlig skade eller ulempe», jf. tvl. § 34-1 bokstav b. Etter statens syn er heller ikke dette vilkåret sannsynliggjort. Dersom man for eksempelets skyld ser bort fra nettoeffekter – som potensielt kan innebære global *utslippsreduksjon* – utgjør brutto forbrenningsutslipp fra Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil hhv. ca. 0,008 %, 0,001 % og 0,03 % av globale årlige utslipp. Saksøkernes anførsel innebærer i realiteten at det vil foreligge sikringsgrunn etter tvl. § 34-1 bokstav b for ethvert tiltak som kan medføre brutto CO₂-utslipp ved forbrenning. Dette til tross for at hvert land er ansvarlig for egne utslipp, og til tross for at det materielle virkeområdet til Grl. § 112 første ledd er begrenset til norsk territorium, jf. HR-2020-2472-P avsn. 149 og 159. Saksøkernes syn innebærer også at det foreligger sikringsgrunn knyttet til ethvert innenlandsk tiltak som medfører brutto klimagassutslipp. Det kan etter statens syn klart ikke være tilfellet. Etter statens syn er det altså ikke sannsynliggjort at midlertidig sikring er nødvendig for å avverge en «vesentlig skade eller ulempe», jf. tvl. § 34-1 bokstav b.

5 PÅSTAND

Til hovedkravet:

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

Til kravet om midlertidig forføyning:

Prinsipalt:

1. Begjæringen om midlertidig forføyning avvises.

Subsidiært:

2. Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.

I begge tilfeller:

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

• • •

Oslo, 19. september 2023

REGJERINGSADVOKATEN

Gøran Østerman Thengs
advokat