

Oslo, 29. juni 2023

**STEVNING OG BEGJÆRING OM MIDLERTIDIG FORFØYNING  
TIL  
OSLO TINGRETT**

**Saksnr:**

Saksøker: Föreningen Greenpeace Norden  
Myrens verksted 3c  
0473 OSLO

Natur og Ungdom  
Torggata 34  
0183 OSLO

**Prosessfullmektig:**

Advokat Jenny Sandvig  
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS  
Postboks 2043 Vika  
0125 OSLO  
+4799373602 / [jesa@svw.no](mailto:jesa@svw.no)

**Saksøkt:**

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

**Prosessfullmektig:**

**Saken gjelder:**

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

\* \* \* \* \*

## 1 INNLEDNING

Saken gjelder gyldigheten av Olje- og energidepartementets vedtak av 27. juni 2023, 5. juni 2023 og 29. juni 2021 om å godkjenne plan for utbygning og drift av petroleumsforekomst (heretter "**PUD**") for henholdsvis Yggdrasil, Tyrving og Breidablikk, med krav om midlertidig forføyning for at vedtakene settes ut av kraft i påvente av rettskraftig avgjørelse i gyldighetssaken.

## 2 PROSESSUELLE FORHOLD

Saksøkende foreninger kan reise søksmålet og forføyningskravet i eget navn etter tvisteloven § 1-4 første ledd, jf. Rt-1980-569 og HR-2020-2472-P, avsnitt 165. Saken gjelder forhold som det ligger innenfor organisasjonenes formål og naturlige virkeområde å ivareta.

## 3 SAKENS FAKTISKE SIDE

### 3.1 Innledning

Reguleringen av norsk petroleumsvirksomhet kan deles i tre faser; åpning av felt, letefasen og produksjonsfasen. Høyesterett har i HR-2020-2472-P prejudisielt vurdert konsekvensutredningsplikten før *åpningen* av et felt i en sak om gyldigheten av ti tillatelser til å *lete* etter petroleum (utvinningstillatelser). Denne saken gjelder konsekvensutredningsplikten på det siste stadiet, når selskapene søker departementet om godkjenning av *produksjon* av olje og gass (PUD). PUD står for "plan for utbygning og drift av petroleumsforekomst". Produksjon av olje og gass krever godkjent PUD.

### 3.2 Høyesteretts dom av 22. desember 2020

Høyesterett i plenum avsa 22. desember 2020 dom i sak mellom Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom mot Staten v/Olje- og energidepartementet om gyldigheten av 10 utvinningstillatelser av 10. juli 2016 til å lete etter petroleum i Barentshav sør og sørøst.

**Bilag 1:** Høyesteretts dom av 22. desember 2020, HR-2020-2472-P

Høyesteretts flertall fant at utvinningstillatelsene i Barentshavet sørøst var gyldige selv om klimavirkningen av mulige forbrenningsutslipp ikke var konsekvensutredet før området i sin tid ble *åpnet* for leting, jf. petroleumsloven § 3-1. 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). I avsnitt 216 heter det:

*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.*

Flertallets konklusjon er basert på en uttrykkelig forutsetning om at klimavirkningen av forbrenningsutslippene - "uansett kvar på jorda utsleppet skjer" - ville bli konsekvensutredet før eventuelle PUD-søknader kom til behandling, jf. avsnitt 225. Det fremgår allerede av flertallets tolkning av petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a, avsnitt 218:

*Utvinning krev ein godkjend PUD – etter petroleumslova § 4-2. Ved PUD-en vil det normalt bli gjennomført ei konsekvensutgreiing – som også skal omfatte utslepp til luft, jf. petroleumsforskrifta § 22 a. Utslepp til luft omfattar utslepp av klimagassar. Styresmaktene vil ved vurderinga av søknaden såleis måtte ta stilling til utslepp av klimagassar.*

Ettersom klimavirkningen av forbrenningsutslipp er omfattet av plikten til å konsekvensutrede utslipp til luft på PUD-stadiet, jf. petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a, la flertallet til grunn at

en eventuell mangelfull utredning av forbrenningsutslippene på åpningsstadiet uansett ville bli reparert ved en eventuell søknad om PUD, se avsnitt 241:

*Klimaverknadene blir fortløpande politisk vurderte – og vil bli konsekvensutgreidde ved en eventuell søknad om PUD.*

Tilsvarende følger av avsnitt 246:

*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 bod 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. [...] 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.*

Mindretallet kom til at klimavirkningen av forbrenning skulle ha vært konsekvensutredet før åpningen, både etter petroleumsloven med forskrifter og Direktiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 (plandirektivet) (avsnitt 260-274), og at feilen ledet til at utvinningstillatelsene for Barentshav sørøst var ugyldige (avsnitt 276-288). Selv om flertallet og mindretallet altså så ulikt på *når* klimavirkningen av forbrenningsutslipp måtte konsekvensutredes, var de enstemmige om at klimaeffektene måtte konsekvensutredes *før* vedtak om PUD ble gitt.

### **3.3 Departementets saksbehandling frem til mars 2022**

#### **3.3.1 Ingen konsekvensutredning av forbrenningsutslipp**

I plenumsdommen tok Høyesterett stilling til hvilke utredningskrav som følger av gjeldende rett. Det er for denne saken ikke nødvendig å gå nærmere inn på departementets praksis før dommen. Med klargjøringen i dommen måtte en imidlertid forvente at departementet sørget for tilstrekkelige utredninger i saker departementet tok stilling til etter at dommen forelå. Departementets saksbehandling etter 22. desember 2020 viser tvert om at PUD-søknader fortsatt er blitt godkjent uten konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslipp.

#### **3.3.2 Saksbehandlingen av Breidablikk**

*Breidablikk* er et av disse feltene. Breidablikk er et oljefelt i Nordsjøen, med utvinnbare reserver estimert til i overkant av 30 millioner standard Sm<sup>3</sup> olje (200 millioner fat o.e.<sup>2</sup>), med produksjonsstart planlagt første kvartal 2024 og forventet produksjonsperiode på 20 år til 2044. Bruttoutslipp fra feltet er på 87 millioner tonn CO<sub>2</sub>e.

Søknad om oppfylt utredningsplikt med vedlegg ble innsendt 19. desember 2018.

**Bilag 2:** Vedlegg til søknad om oppfylt utredningsplikt 19. desember 2018

Søknad om PUD ble innsendt 28. september 2020. Departementet godkjente søknaden 29. juni 2021.

**Bilag 3:** Olje- og energidepartementets vedtak 29. juni 2021 om å godkjenne PUD for Breidablikk

---

<sup>1</sup> Standard kubikkmeter

<sup>2</sup> Oljeekvivalenter

Departementet bekreftet i vedtaket at "utredningsplikten for Breidablikk, jf. forskrift til petroleumsvirksomhet 27. juni 1997 nr. 653 § 22 a, anses dekket av eksisterende konsekvensutredninger." Eksisterende konsekvensutredninger var fra år 2000 (konsekvensutredning for Grande-feltet), 2006 (regional konsekvensutredning for Nordsjøen) og 2013 (forvaltningsplan for Nordsjøen). Ingen av disse utredningene/planene gjaldt klimavirkningen av forbrenningsutslipp.

Utredningsmangelen er erkjent av departementet.

**Bilag 4:** Skriftlig svar 6. mai 2022 fra olje- og energiministeren til stortingsrepresentant fra SV

I lys av høyesterettsdommen, er det en klar og uomtvistelig saksbehandlingsfeil at PUD-søknaden ble godkjent uten at klimavirkningene er utredet.

Departementet opplyste i Meld. St. 11 (2021-2022) at saksbehandlingen ble endret etter Breidablikk høsten 2021, men det er ikke mulig å se i de vedtak som er gitt til og med februar 2022, se f.eks.:

**Bilag 5:** Olje- og energidepartementets vedtak 10. februar 2022 om å godkjenne PUD for KEG

Departementets vedtak 29. juni 2021 om fordeling av Breidablikk-forekomsten er tvistegjenstand i sak 22-095402TVI-TSRO/TSTA berammet 31. oktober 2023 i Sør-Rogaland tingrett.

Produksjon fra Breidablikk er planlagt fra første kvartal 2024.

### 3.4 Departementets saksbehandling etter mars 2022

#### 3.4.1 *Ingen konsekvensutredning av forbrenningsutslipp for felt under 30 mill. Sm<sup>3</sup> o.e.*

I april 2022 ble det offentlig kjent at departementet godkjente PUD-søknader uten konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenning.

**Bilag 6:** VG, 29. april 2022: "Professor: Langt flere oljevedtak kan være ulovlige"

I Meld. St. 11 (2021-2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, varslet departementet endringer i saksbehandlingen ved behandlingen av "alle nye planer for utbygging og drift", se punkt 1.3.

Den 1. juli 2022 annonserte departementet at de hadde justert saksbehandlingen ved søknad om godkjenning av PUD, og ville synliggjøre vurderingene av forbrenningsutslipp i godkjennelser fremover. Pressemeldingen inneholdt en lenke til en liste over beregninger av utslipp for enkelte PUD-søknader.

**Bilag 7:** Pressemelding av 1. juli 2022

**Bilag 8:** Beregninger av utslipp ved PUD-behandling av 1. juli 2022

Når det gjaldt PUD-søknader med ressurser under 30 mill. Sm<sup>3</sup> o.e., ville departementet gjøre beregninger av brutto forbrenningsutslipp i selve PUD-godkjennelsene, men ikke konsekvensutrede klimavirkningen av forbrenning.

#### 3.4.2 *Saksbehandlingen av Tyrving*

En av PUD-søknadene med ressurser under 30 Sm<sup>3</sup> o.e. er **Tyrving** (tidligere Trell og Trine). Tyrving er et oljefelt, lokalisert i Nordsjøen, med utvinnbare reserver beregnet til om lag 4,1 Sm<sup>3</sup> oljeekvivalenter, med forventet produksjonsstart i første kvartal 2025 og forventet produksjonstid på 15 år frem til 2040. Bruttoutslipp fra feltet er på 11,3 millioner tonn CO<sub>2</sub>.

Verken forslaget til program for konsekvensutredningen, fastsatt av departementet 28. oktober 2021, eller konsekvensutredningen, omfattet klimavirkningen fra forbrenning.

**Bilag 9:** Program for konsekvensutredning for Trelle og Trine 6. januar 2020

**Bilag 10:** Konsekvensutredning for Trelle og Trine 11. mars 2022

I en udatert oppdatering ble Tyrving føyd til i listen over ulike felt (**bilag 8**) som "ferdigbehandlet".

**Bilag 11:** Beregninger av utslipp ved PUD-behandling siste versjon

I pressemelding av 8. juni 2023 ble det gjort kjent at departementet hadde godkjent PUD for Tyrving.

**Bilag 12:** Olje- og energidepartementets vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving

I vedtaket på s. 3 er klimavirkningen av forbrenningsutslipp for Tyrving vurdert slik:

*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 CO<sub>2</sub>, noe som i snitt utgjør ca. 0,75 mill. tonn CO<sub>2</sub> per år. Økte utslipp fra produksjonsskipet Alvheim FPSO som følge av Tyrving er anslått til under 1 000 tonn CO<sub>2</sub> 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.*

Produksjon fra Tyrving er planlagt fra første kvartal 2025.

3.4.3 *Ingen konsekvensutredning av forbrenningsutslipp for felt over 30 mill. Sm<sup>3</sup> o.e.*

Justeringen av praksis 1. juli 2022 innebar at departementet for PUD-søknader med ressurser over 30 mill. Sm<sup>3</sup> o.e., ville gjøre anslag på mulige netto forbrenningsutslipp. Heller ikke her ville departementet konsekvensutrede klimavirkningen av forbrenningsutslipp.

I stedet bestilte departementet 16. november 2022, etter et minianbud, en rapport fra selskapet Rystad Energy AS om netto forbrenningsutslipp fra petroleum utvunnet fra norsk sokkel. Basert på et punkttestimat for år 2030, og med forbehold om at "[r]esultatene reflekterer betydelig usikkerhet og en forenkling av komplekse markeder, systemer og mekanismer", antok Rystad Energy AS at økt norsk produksjon vil gi en netto global utslippsreduksjon på henholdsvis 26 kg CO<sub>2</sub>e per fat o.e. i økt oljeproduksjon og 123 kg CO<sub>2</sub>e per fat o.e. i økt gassproduksjon.

**Bilag 13:** Rystad Energy, Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel av 15. februar 2023

Rapporten 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. Rapporten ble sterkt kritisert, blant annet av Statistisk sentralbyrå (SSB):

**Bilag 14:** Faglig innspill fra Statistisk sentralbyrå av 1. mars 2023

**Bilag 15:** Faglig innspill fra Greenpeace, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, og WWF Verdens naturfond av 28. februar 2023.

**Bilag 16:** Comments on the Rystad Energy study from Oil Change International av 28. februar 2023

Rystad kom altså frem til at økt norsk produksjon av olje og gass ville gi reduserte utslipp av CO<sub>2</sub>e. Konklusjonen er oppsiktsvekkende og høres selvmotsigende ut. Det er utelukkende ved bestemte forutsetninger om at økt norsk olje- og gassproduksjon vil erstatte annen - mer forurensende energiproduksjon - det er mulig å komme frem til denne konklusjonen. Det er tale om et hypotetisk hendelsesforløp med stor usikkerhet. Førre var-prinsippet medfører at all bevisvil på dette punktet må gå ut over staten.

En rapport av Vista Analyse av 16. mars 2023, utarbeidet på oppdrag fra WWF, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, og Greenpeace, illustrerer de betydelige svakhetene ved Rystad Energys rapport. Rapporten vurderte tidsrommet (2030-2040), og et langtidsscenario (2040-2050). Vista Analyse konkluderte at den globale nettoeffekten av økt norsk olje- og gassproduksjon ville være økte klimagassutslipp. Funnene samsvarer med internasjonale studier.

**Bilag 17:** Vista Analyse, Norsk olje, globale utslipp – Netto forbrenningsutslipp av økt norsk oljeproduksjon, 14. mars 2023

#### 3.4.4 Saksbehandlingen av Yggdrasil

En av PUD-søknadene med ressurser over 30 Sm<sup>3</sup> o.e. er **Yggdrasil**. Yggdrasil består av lisensgruppene Hugin og Fulla (tidligere NOA Fulla) og Munin (tidligere Krafla). Det er et olje- og gassfelt, lokalisert i Nordsjøen, med utvinnbare reserver beregnet til om lag 140 Sm<sup>3</sup> o.e. (650 mill. fat oljeekvivalenter), med forventet produksjonsstart i 2027 og forventet produksjonstid på 25 år frem til 2052. Bruttoutslipp fra feltet er på 365 millioner tonn CO<sub>2</sub>e.

Verken forslagene til konsekvensutredning for feltene, fastsatt av departementet 13. mai 2022, eller konsekvensutredningene nevner klimavirkningen fra forbrenning.

**Bilag 18:** Forslag til program for konsekvensutredning for NOA Fulla, 11. oktober 2021

**Bilag 19:** Konsekvensutredning NOA Fulla, 17. juni 2022

**Bilag 20:** Forslag til program for konsekvensutredning for Krafla, 11. oktober 2021

**Bilag 21:** Konsekvensutredning Krafla, 17. juni 2022

PUD-godkjennelser med investeringskostnad over 15 milliarder NOK forelegges etter praksis for Stortinget før departementet fatter vedtak. I saksfremlegget for Stortinget av 31. mars 2023 har departementet gjort følgende vurdering av Yggdrasil, se Prop. 97 S (2022-2023) pkt. 7.5:

*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 CO<sub>2</sub>-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 mill. tonn CO<sub>2</sub>, noe som i snitt utgjør ca. 15,2 mill. tonn CO<sub>2</sub> per år. Disse beregningene gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge, jf. Grunnloven § 112.*

Den 25. mai 2023 avga Energi- og miljøkomiteen innstilling i saken, Innst. 459 S (2022-2023). Basert på de fremlagte konsekvensutredningene registrerte flertallet at "utbyggingen ikke ventes å ha negative konsekvenser av betydning for naturressurser og miljø." Flertallet rådet Stortinget til å samtykke i at

departementet godkjente plan for utbygning og drift. Den 5. juni 2023 fattet Stortinget vedtak i samsvar med komitéinnstillingen.

I pressemelding 28. juni 2023 ble det kjent at departementet godkjente PUD for Yggdrasil 27. juni 2023.

**Bilag 22:** Olje- og energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for Hugin

**Bilag 23:** Olje- og energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for Fulla

**Bilag 24:** Olje- og energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for Munin

Under henvisning til tidligere beregninger av brutto og netto klimagassutslipp, la departementet i samtlige vedtak til grunn at "godkjenning av utbyggingen ikke er i strid med Grunnloven § 112".

Produksjon er planlagt fra 2027.

### 3.5 Oppdatert klimavitenskap

Klimaendringer forårsaket av utslipp av drivhusgasser, primært CO<sub>2</sub>, har per 2022 økt den gjennomsnittlige overflatetemperaturen på jorden med 1,26 grader sammenholdt med førindustriell tid.

Dersom oppvarmingen når 1,5 grader, øker sannsynligheten for å trigge flere irreversible tippingepunkter. Det inkluderer kollaps av isdekket på Grønland og Vest-Antarktis, som tilsvarer 10,4 meter høyere hav, og brå tining av permafrost med utslipp av metan som leder til selvforsterkende og ukontrollert oppvarming.

**Bilag 25:** David I. Armstrong McKay et al, *Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points*, Science, Vol 377, Issue 6611

Ved begynnelsen av 2020 var det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader med 50% sannsynlighet, på 500 GtCO<sub>2</sub>.<sup>3</sup>

**Bilag 26:** IPCC AR6 SYR Summary for policymakers (avsnitt B.5.2)

**Bilag 27:** IPCC AR6 WGIII 2022 Technical summary (s. 68)

Siden rapporteringssyklusene til FNs klimapanel (IPCC) har en innebygd forsinkelse, publiserer IPCC-forskere årlige oppdateringer basert på samme metodikk. Den årlige oppdateringen for 2023 viser at det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader med 50% sannsynlighet, nå er 250 GtCO<sub>2</sub>, en reduksjon som delvis skyldes utslipp siden 2020 (120 GtCO<sub>2</sub>) og oppdaterte vitenskapelige estimater. Gjenværende karbonbudsjett for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader med 83% sannsynlighet er nå 100 GtCO<sub>2</sub>.

**Bilag 28:** Piers M. Forster et al, *Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence*, Earth Syst. Sci. Data, 15, 2295–2327, <https://doi.org/10.5194/essd-15-2295-2023>, 2023.

Til sammenligning var de estimerte fremtidige utslipp fra *eksisterende* fossil-utvinnende infrastruktur per 2018 på om lag 936 GtCO<sub>2</sub>. Disse utslippene overstiger gjenværende karbonbudsjett for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader, og uttømmer også gjenværende budsjett for 2 grader (**bilag 26/27**).

**Bilag 29:** Kelly Trout et al, *Existing fossil fuel extraction would warm the world beyond 1.5C*, Environmental Research Letters 17 064010

---

<sup>3</sup> GtCO<sub>2</sub> står for gigatonn CO<sub>2</sub>, eller milliarder tonn CO<sub>2</sub>.

Nye planer eller godkjenninger av fossil utvinning, herunder fra Breidablikk (87 millioner tonn CO<sub>2</sub>e), Tyrving (11,3 millioner tonn CO<sub>2</sub>e) og Yggdrasil (365 millioner tonn CO<sub>2</sub>e), samlet 0,463 GtCO<sub>2</sub>, kommer i tillegg til disse estimatene.

Ifølge FNs klimapanel har *hvert tonn* CO<sub>2</sub> betydning for videre temperaturøkning. Skadevirkningene øker med hver minste temperaturøkning.

**Bilag 30:** IPCC AR6 WGI SPM (s. 28)

**Bilag 31:** IPCC AR6 WGII SPM

*Risks and projected adverse impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (very high confidence). (bilag 26, avsnitt B.2).*

Klimaendringene har allerede medført økt dødelighet og sykelighet i alle regioner i verden, inkludert Norge. Dette vil bare øke med ytterligere oppvarming (**bilag 26**, avsnitt A.2.5). Ettersom oppvarmingen nord for polarsirkelen går tre til fire ganger raskere enn verdensgjennomsnittet, er den globale oppvarmingen særlig sterk i Norge. I Oslo anslås det at om lag 158 mennesker allerede har dødd av hete forårsaket av klimaendringene:

**Bilag 32:** A. M. Vicedo-Cabrera et al., [The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change](#). Nat Clim Chang. 2021 Jun;11(6):492-500; Suppl. table 5

Ifølge FNs klimapanel beror omfanget av fremtidig skade for nålevende barn og etterfølgende generasjoner på utslippsbeslutninger i dag ("choices now and in the near-term") (**bilag 26**, s. 7). Barn født i Norge i 2020 vil for eksempel kunne rammes av 2 ganger så mange hetebølger som 1960-kohorten ved et 1,5-gradersscenario, mot 6,5 ganger så mange hetebølger i et scenario der den globale oppvarmingen øker til 2,4 grader.

**Bilag 33:** Wim Thiery et al., Intergenerational inequities in exposure to climate extremes. Science, Vol 373, Issues 6564, 158-160 (se datamateriale, tilgjengelig her: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abi7339>)

## 4 GYLDIGHETSSAKENS RETTSLIGE SIDE

### 4.1 Innledning

*Prinsipalt* gjøres det gjeldende at manglende konsekvensutredning av klimavirkningen av forbrenningsutslipp medfører ugyldighet etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd jf. petroleumsforskriften § 22a lest i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. *Videre* gjøres det gjeldende at utredningsmangelen medfører ugyldighet etter Direktiv 2011/92/EU av 31. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters innvirkning på miljøet, som endret ved direktiv 2014/52/EU (prosjektdirektivet). *Subsidiært* gjøres det gjeldende at utredningsmangelen krenker prosessuelle forpliktelser etter EMK artikkel 2 og 8, isolert og i sammenheng med artikkel 14. *Atter subsidiært* er vedtakene i strid med Grunnloven § 104 annet ledd jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.

### 4.2 Domstolskontroll

Retten kan prøve om vedtakene er ugyldige som følge av saksbehandlingsfeil, grunnlovsstrid eller forpliktelser som ved konflikt går foran annen norsk lov, jf. EØS-loven § 2 og menneskerettsloven § 3.



Den kjensgjerning at retten skal vise tilbakeholdenhet med å overprøve materielle vurderinger i stortingsvedtak etter Grunnloven § 112 første og tredje ledd, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 142, er uten betydning for domstolskontroll med om avgjørelsene bygger på et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Det er ifølge Høyesterett "ikkje den same grunnen til å vera atterhalden når det gjeld prøvinga av sakshandsaminga", jf. HR-2020-2472-P avsnitt 182. Høyesterett har også avklart at i saker om saksbehandlingskrav etter Grunnloven § 112 annet ledd, som plikten til konsekvensutredning jf. petroleumsloven § 4-2 er et utslag av, må "domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli mer inngående di større konsekvensar eit tiltak har", jf. HR-2020-2472-P avsnitt 183. Ettersom petroleumsvirksomhet, herunder departementets PUD-godkjenninger, har store konsekvenser for samfunnet, må domstolskontrollen med konsekvensutredningsplikten for de omtvistede godkjenningene være *inngående*, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 184. Retten kan prøve hvilken utredning som – holdt opp mot de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, jf. Grunnloven § 112 annet ledd – måtte til for å tilfredsstillere kravene til forsvarlig utredning og behandling, jf. Rt-2009-661 avsnitt 73.

### **4.3 Kravet til konsekvensutredning etter petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a lest i lys av Grunnloven § 112 annet ledd**

#### *4.3.1 Rettslige utgangspunkter*

Plikten til konsekvensutredning på PUD-stadiet følger av petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a lest i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. Etter petroleumsloven § 4-2 første ledd "skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten", som etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd "skal" inneholde "en beskrivelse av [...] miljømessige forhold". Plikten til å beskrive miljømessige forhold er nærmere presisert i petroleumsforskriften §§ 22 og 22a.

Utredningsplikten er delt i to steg – i) program for konsekvensutredning og ii) konsekvensutredning - som begge er gjenstand for offentlig høring i god tid før departementet fatter vedtak.

- i) Etter petroleumsforskriften § 22 første ledd skal rettighetshaver "i god tid før fremleggelse av plan for utbygging og drift" utarbeide forslag til utredningsprogram. Etter forskriftens § 22 tredje ledd skal forslaget sendes berørte myndigheter og interesseorganisasjoner til uttalelse med "en rimelig frist for uttalelser", som "ikke [bør] være kortere enn seks uker". Departementet fastsetter deretter utredningsprogrammet "på bakgrunn av forslaget og uttalelsene til dette".
- ii) Etter petroleumsforskriften § 22a første ledd skal konsekvensutredningen "redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for [...] miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak." Forskriftens § 22a første ledd bokstav b fastsetter at konsekvensutredningen skal "beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder" "beskrive utslipp til [...] luft". Etter petroleumsforskriften § 22a annet ledd skal konsekvensutredningen sendes departementet "senest samtidig med en beskrivelse av utbyggingen". Etter forskriftens § 22a fjerde ledd skal rettighetshaver sende konsekvensutredningen til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner med "rimelig frist for uttalelser", som ikke bør være "kortere enn seks uker".

Det er ikke tvilsomt at "utslepp til luft" etter petroleumsforskriften § 22a "omfattar utslepp av klimagassar", jf. HR-2020-2472-P avsnitt 218. Klimavirkningen av forbrenningsutslipp skulle altså inngått i konsekvensutredningen forut for departementets vedtak om PUD-søknad, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 214-218, avsnitt 222 til 223 forutsetningsvis, og avsnitt 241 og 246. Utredningsplikten suppleres på dette punkt av forvaltningsloven § 17 første ledd, som pålegger forvaltningsorganet å påse at saken er så godt opplyst som mulig, se nærmere Graver, "Alminnelig forvaltningsrett", 5. utg. 2019 på s. 451.

I komparativ amerikansk rett anses til illustrasjon klimavirkningen av forbrenningsutslipp som en indirekte og kumulativ miljøvirkning som må konsekvensutredes, jf. National Environmental Policy Act, NEPA, § 1508.1 (2), (3). Føderale amerikanske domstoler har endatil tilsidesatt PUD-godkjennelser eller letelisenser, fordi myndighetene har handlet "arbitrarily and capriciously" når klimavirkningen av forbrenningsutslipp ikke er konsekvensutredet grundig nok.

**Bilag 34:** Sierra Club v. FERC. No. 16-1329 (U.S. App. D.C. Cir. 2017)

**Bilag 35:** Center for Biological Diversity v. Bernhardt, No. 18-73400 (9th Cir. 2020)

**Bilag 36:** Sovereign Inupiat for a Living Arctic v. Bureau of Land Management (District Court of Alaska, 2021)

**Bilag 37:** Friends of the Earth, et al. v. Debra. A. Haaland et al. (Case 1:21-cv-02317-RC, doc 78)

#### 4.3.2 *Mangelen på konsekvensutredning av forbrenningsutslippene er en saksbehandlingsfeil*

Ingen av PUD-godkjennelsene som er tvistegjenstand bygger på forutgående konsekvensutredninger av klimavirkningen av forbrenningsutslipp.

- i) Vedtaket av 29. juni 2021 om å godkjenne **Breidablikk** fritok selskapene fra konsekvensutredningsplikten under henvisning til at utredningsplikten var dekket av eksisterende konsekvensutredninger, fra år 2000, 2006 og 2013. Ingen av disse vurderte klimavirkningen av forbrenningsutslipp fra Breidablikk. Saksbehandlingsfeilen er *erkjent*.
- ii) Vedtaket av 5. juni 2023 om å godkjenne **Tyrving** bygger på en forutgående konsekvensutredning av 11. mars 2022 i henhold til program fastsatt 28. oktober 2021. Konsekvensutredningen er taus om klimavirkningen av forbrenningsutslipp.
- iii) Vedtakene av 27. juni 2023 om å godkjenne **Yggdrasil** bygger på forutgående konsekvensutredninger av 17. juni 2022 i henhold til program fastsatt 13. mai 2022. Konsekvensutredningene er tause om klimavirkningen av forbrenningsutslipp.

Saksbehandlingsfeilen er alvorlig. Konsekvensutredningsplikten skal sikre en grunnlovsfestet rettighet etter Grunnloven § 112 annet ledd for å gi borgerne rett til kunnskap som nødvendig for å vareta sin rett til miljø etter § 112 første ledd, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 184, se også avsnitt 222. Formålene bak saksbehandlingskravet i Grunnloven § 112 annet ledd er beskrevet slik av Høyesterett i avsnitt 183:

*Vedtaksorganet må syte for at den retten borgarane har etter føresegna, blir oppfylt. Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane.*

Saksbehandlingsfeilen har vært kjent for departementet i lengre tid. Departementets prosessstandpunkt i HR-2020-2472-P var blant annet at det ville være mer egnet å konsekvensutrede klimavirkningen av forbrenningsutslipp på PUD-stadiet enn før åpning. Det fikk staten medhold i. Høyesterett i plenum har under enhver omstendighet uttalt seg utvetydig om at denne tolkningen følger av petroleumslovgivningen lest i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. Unnlåtelsen av å konsekvensutrede disse utslippene forut for PUD-vedtakene er dermed en klar og alvorlig saksbehandlingsfeil.

#### 4.3.3 *Feilen er ikke avhjulpet i saksbehandlingen av Tyrving*

De beregninger og vurderinger departementet har gjort av forbrenningsutslipp fra **Tyrving** er klart utilstrekkelige. Ettersom formålet med konsekvensutredninger er å skaffe til veie offentlig tilgjengelig informasjon om mulige miljøvirkninger fra et planlagt inngrep på et så tidlig stadium som mulig slik at informasjonen skal kunne virke inn på den beslutningen som treffes, kunne klimavirkningen av forbrenningsutslippene ikke først vurderes i vedtaket av 5. juni 2023 som tillot inngrepet. Under enhver omstendighet er det uriktig at 11,3 mill. tonn CO<sub>2</sub>e ikke vil virke inn på klima og miljø i Norge (se punkt 4.3.4 nedenfor).

#### 4.3.4 *Feilen er ikke avhjulpet i saksbehandlingen av Yggdrasil*

De vurderinger departementet har gjort av utslipp for **Yggdrasil** er også klart utilstrekkelige.

Departementet anslår i Prop. 97 S (2022-2023) pkt. 7.5 at Yggdrasil vil gi opphav til 365 mill. tonn CO<sub>2</sub>e over sin levetid, og at disse utslippene "ikke [gir] grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge". Slutningen er åpenbart uriktig. FNs klimapanel opplyser at "[e]very tonne of CO<sub>2</sub> emissions adds to global warming" (**bilag 30**, IPCC AR6 WGI SPM s. 28), samt at "[r]isks and projected impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (very high confidence)" (**bilag 26**, IPCC AR6 SYR SPM avsnitt B.2). Norge har bifalt FNs klimapanelers rapporter, som uttrykk for uomtvistelig vitenskapelig konsensus. Dersom departementet likevel bestrider at 365 mill. tonn CO<sub>2</sub>e i forbrenningsutslipp fra utbygningene kan gjøre skade på miljøet, vil det være naturlig med fagkyndig vurdering ved **rettsoppnevnt sakkyndige** for å få et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag av spørsmålet, jf. tvl. § 25-2 (1), alternativt ved sakkyndige vitner, jf. tvl. § 25-6. Denne side kan være behjelpelig med å foreslå forskere med relevant ekspertise.

Departementets beregning av at Yggdrasil-utbyggingen kan redusere globale klimagassutslipp "med om lag 52 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter" kan heller ikke legges til grunn. Som utgangspunkt bestrides at spekulasjoner om hypotetiske fortrenningseffekter i andre stater er "miljøkonsekvenser av utbyggingen", jf. petroleumsforskriften § 22a. Spørsmålet om nettoeffekt var ikke omtvistet for Høyesterett i HR-2020-2472-P, og domstolens uttalelser må forstås på denne bakgrunn. Til illustrasjon har en domstol i Australia avvist at substitusjon er relevant ved denne type vurderinger, se *77 Gloucester Resources Ltd v. Minister for Planning* (2019) 234 LGERA 257, avsnitt 545.

Under enhver omstendighet er prognosen ikke forsvarlig. Etter norsk rett kan prognoser om fremtidig utvikling ikke bygge på spekulasjoner eller usikkerhet som gjør prognosen uforsvarlig, jf. Rt-1982-241 s. 266, jf. Rt-2012-1985 avsnitt 77, se endatil HR-2017-2247-A og HR-2021-1975-S avsnitt 71. Utgangspunktet må være at all økt norsk produksjon av olje og gass vil lede til CO<sub>2</sub>-utslipp og dermed ytterligere klimaforverring. I lys av føre var-prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9, må det stilles strenge krav til bevis før det kan legges til grunn at produksjonen ikke vil føre til økte CO<sub>2</sub>-utslipp fordi denne produksjonen vil erstatte enda mer forurensende energiproduksjon andre steder i verden, se også Inge Lorange Backer, *Plenumsdommen i klimasøksmålet*, Lov og Rett 2021/3, 60, s. 135-158, pkt. 4.3.4. En mulighet for substitusjon kan ikke være tilstrekkelig, det må foreligge sannsynlighetsovervekt for at det i det hele tatt skal være relevant å trekke inn. Ved hypotetiske hendelsesforløp har staten bevisbyrden for all usikkerhet som knytter seg til de alternative forløp.

Departementets prognose bygger i dette tilfellet på betydelig usikkerhet. Departementet vedgår at beregningene er "usikre og resultatene påvirkes av ulike forutsetninger om fremtidig utvikling" (Prop. Prop. 97 S (2022-2023) pkt. 7.5). Rystad Energy AS, som departementet har basert seg på, tar forbehold om "betydelig usikkerhet". Bevistvilen på dette punkt må gå ut over departementet.

Departementets beregning er videre beheftet med vesentlige mangler, herunder:

- i) Beregningen bygger på et punktestimert for enkeltåret 2030, i stedet for utslippseffekter år for år over feltets levetid på 25 år (2027-2052)
- ii) Beregningen anvender en for lav elastisitet for etterspørsel av olje (-0,11) som avviker fra publisert og fagfellevurdert forskning, og for høy tilbudselasitet for olje og gass
- iii) Beregningen antar perfekt substitusjon mellom olje og gass og andre energikilder, som er i strid med økonomisk teori og empiriske studier på energietterspørsel
- iv) Beregningen bygger på en ufundert forutsetning om at gass erstatter 70 % kull og 30 % fornybar energi i 2030, som uansett blir feil over feltets levetid, se i)
- v) Beregningen omfatter ikke fortrenningseffekter ved elektrifisering av Yggdrasil, og overspiller fremtidige utlipp fra utenlands produksjon

Til belysning av disse forhold påberopes som sakkyndige vitner, jf. tvl. § 25-6:

- Vitne 1:** Haakon Riekeles, seniorøkonom i Vista Analyse
- Vitne 2:** Bård Harstad, professor ved Stanford GSB og Universitetet i Oslo
- Vitne 3:** Taran Fæhn, forsker ved Statistisk sentralbyrå
- Vitne 4:** Michael Lazarus, Senior Scientist og Centre Director, Stockholm Resilience Center US

Til sammenligning har det amerikanske Federal Bureau of Land Management (BLM) *konsekvensutredet* klimavirkningen av forbrenningsutlipp fra Willow-feltet i Alaska (olje), der de blant annet i) estimerer utslippseffekter år for år over hele feltets levetid, ii) anvender høyere etterspørselastisiteter og lavere tilbudselasitet enn Rystad Energy AS, iii) ikke antar perfekt substitusjon i energimarkedene. I sum er resultatet til BLMs modell at forbruket av olje øker med om lag 30 % av produksjonsvolumet fra det aktuelle feltet, som samsvarer godt med Vista Analyse sin konklusjon (**bilag 17**), men er vesentlig høyere enn Rystad Energy AS (**bilag 13**). BLM finner at feltet vil *øke* globale utlipp.

- Bilag 38:** Supplementary Environmental Impact Assessment for Willow Master Development Plan, Volume 1: Chapters 1-5, U.S. Bureau of Land Management
- Bilag 39:** Volume 11: Appendices E.1 to E.7, January 2023, Appendix E.2A Climate and Climate Change Technical Appendix; Appendix E.2B – BLM Energy Substitution Model

#### 4.3.5 *Saksbehandlingsfeilen leder til ugyldighet*

Saksbehandlingsfeilen leder til ugyldighet idet det ikke er en "helt fjerntliggende mulighet" for at feilen kan ha virket inn på resultatet, jf. forvaltningsloven § 41, jf. Rt-2009-661 avsnitt 72. Det er "ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning", jf. Rt-2009-661 avsnitt 72. Vurderingen er konkret og det skal gjennomgående lite til for ugyldighet ved en feil av denne typen, jf. HR-2015-2524-P avsnitt 282, jf. Rt-2009-661 avsnitt 72:

*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.*

I HR-2020-2472-P gir flertallet i et *obiter dictum* (avsnitt 242) uttrykk for at mulige mangler ved konsekvensutredningen etter petroleumsloven § 3-1 ikke kan ha "hatt noko å seia for avgjerda om opninga" for leting, idet "[a]ndre omsyn enn verknaden for klimaet" uansett var avgjørende for den politiske beslutningen om å åpne området, jf. avsnitt 243. Flertallet bygger i forlengelsen på et premiss om at myndighetene vil "kunne rette opp" feilen "gjennom den vidare prosessen" gjennom "det utgreiingsregimet som gjeld på dette området, ved at ein PUD ikkje kan godkjennast før etter ei konsekvensutgreiing", jf. avsnitt 246.

Forutsetningen om etterfølgende reparasjon slår ikke til i denne saken. Til forskjell fra utvinningstillatelser, som var tema i HR-2020-2472-P, gir PUD-godkjenning etter petroleumsloven § 4-2 selskapene rettskrav på utvinning, jf. avsnitt 222. Myndighetene kan dermed ikke lenger rette opp feilen gjennom "den videre prosessen". Det tilsier at ugyldighetsvurderingen er strengere etter petroleumsloven § 4-2 enn på åpnings- og letestadiet etter petroleumsloven § 3-1.

Som mindretallet i HR-2020-2472-P påpeker, er det "uansett for snevert å anlegge en ren innvirkningsvurdering" i denne saken, jf. avsnitt 279. Forarbeidene til forvaltningsloven § 41 viser at også andre vurderinger kan trekkes inn, jf. Innst. O. nr. 2 (1966-1967) side 16:

*«Den foreslåtte formuleringen tilsikter ikke å medføre noen forandring i rettspraksis og forvaltningsteori idet den overlater den nærmere grensedragning til domstolene. Bestemmelsen gir adgang til i en viss grad også å trekke inn andre omstendigheter – f.eks. virkningen av ugyldighet og betydningen av at saksbehandlingsreglene på vedkommende saksområde håndheves særlig strengt.»*

Mindretallet pekte på at blant annet Grunnloven § 112 annet ledd tilsa at "saksbehandlingsreglene må håndheves strengt i dette tilfellet", jf. avsnitt 280:

*(281) For det første skal utredningsplikten etter petroleumsloven § 3-1 oppfylle kravene etter Grunnloven § 112 annet ledd, jf. Ot.prp.nr.43 (1995–1996) side 33. Petroleumsforskriftens regler, herunder kravet om utredning av klimavirkninger, må ses i lys av dette. Grunnloven § 112 skal sikre befolkningen kunnskap om virkningene av planlagte naturinngrep. Formålet er at de skal kunne ivareta sine retter etter første ledd. Som førstvoterende har gjort rede for, dreier dette seg i begrenset grad om rettigheter som kan gjøres gjeldende for domstolene. Retten til informasjon etter annet ledd går imidlertid lenger enn de materielle rettighetene enkeltindividet har etter første ledd. Annet ledd gir en selvstendig rett til informasjon – og informasjonen har verdi utover det enkelte vedtak som blir besluttet. Grunnloven § 112 andre ledd tilsier derfor at det ikke kan gjøres en ordinær vurdering av om feilen kan ha virket inn etter prinsippet i forvaltningsloven § 41. Det ville kunne undergrave formålet med grunnlovsbestemmelsen*

*(282) For det andre knytter feilen seg til gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelse etter plandirektivet. Det fremgår av EU-domstolens dom i sak C-24/19 avsnitt 83, som førstvoterende har sitert, at statens myndigheter i slike tilfeller har «pligt til som led i deres kompetencer at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering». Dette kan for eksempel skje ved at det «vedtages foranstaltninger med henblik på udsættelse eller annullation af denne plan eller dette program.*

Petroleumsloven § 4-2 annet ledd jf. petroleumsforskriften § 22a skal tilsvarende ivareta Grunnloven § 112 annet ledd, samt folkerettslige krav til åpenhet og demokratisk deltakelse i miljøprosesser, etter Aarhuskonvensjonen og prosjektdirektivet (behandlet under).

*Hensynet til innrettelse* taler ikke mot ugyldighet. Oljeselskapene er ikke parter i saken. Konsekvensen av å kjenne PUD-godkjennelsene ugyldig vil være at PUD-søknadene må vurderes på nytt, basert på en ny konsekvensutredning. I en slik situasjon taler ikke hensynet til selskapene på en avgjørende måte mot at godkjennelsene kjennes ugyldige, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 288. Hertil kommer at Høyesteretts tolkning av konsekvensutredningsplikten etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd bygger på gjeldende rettskilder siden 2014. Verken staten eller selskapene har noen beskyttelsesverdig interesse i å omgå klare og kjente premisser fra Høyesterett. Innrettelseshensyn kan uansett ikke tillegges særlig vekt der feilen rammer allmenne miljøinteresser som ikke kan håndheve brudd på rettsreglene selv.

Samlet er det en ikke fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen av klimavirkningen av forbrenningsutslipp kan ha virket inn på resultatet. Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser tilsier at saksbehandlingskravene håndheves særlig strengt i dette tilfellet. PUD-vedtakene er derfor ugyldige, jf. petroleumsloven § 4-2 jf. forskriften § 22a.

#### 4.4 Kravet til konsekvensutredning etter prosjektdirektivet

##### 4.4.1 Rettslige utgangspunkter

Prosjektdirektivet stiller også krav om konsekvensutredninger før godkjenning av en søknad om PUD, jf. artikkel 4 nr. 1. Det er ikke tvilsomt at de omtvistede PUD-vedtakene er omfattet av denne plikten, ettersom det er tale om utvinning over "500 tonnes/day in the case of petroleum and 500 000 cubic metres/day in the case of gas", jf. Annex I nr. 14, som artikkel 4 nr. 1 viser til.

##### 4.4.2 Klimavirkningen av forbrenningsutslipp skulle vært konsekvensutredet etter prosjektdirektivet

Klimavirkningen av forbrenningsutslipp er en indirekte miljøvirkning som omfattes av plikten til konsekvensutredning. Etter direktivets artikkel 3 nr. 1 c, skal konsekvensutredningen:

*identify, describe and assess in an appropriate manner, in the light of each individual case, the direct and indirect significant effects of a project on the following factors:*

*(a) population and human health;*

*(b) biodiversity, with particular attention to species and habitats protected under Directive 92/43/EEC and Directive 2009/147/EC;*

*(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).*

Ordlyden tilsier at klimavirkningen av forbrenning er omfattet. Adjektivet "indirekte" tilsier at det er tale om en virkning som ikke inntreer umiddelbart, men gjennom mellomledd. Begrepet avgrensner nedad mot de virkningene som inntreer direkte, men inneholder ikke i seg selv en øvre begrensning såfremt det er årsakssammenheng mellom prosjektet og den mulige virkningen. Slik årsakssammenheng foreligger her.

Vedlegg IV til Direktiv 2014/52/EU om informasjon nevnt i Art. 5 (1) pkt. 5 siste ledd gir støtte til denne tolkningen. Her presiseres det at beskrivelsen av miljøvirkninger i artikkel 3 (1)

*should cover the direct effects and any indirect, secondary, cumulative, transboundary, short-term, medium-term and long-term, permanent and temporary, positive and negative effects of the project. This description should take into account the environmental protection objectives established at Union or Member State level which are relevant to the project.*

Fortalen til direktivet pkt. 2 presiserer at føre var-prinsippet har betydning for tolkningen. Kjernen i prinsippet er at der kunnskapsgrunnlaget er usikkert eller manglende, skal tvilen komme miljøet til gode. Føre var-prinsippet tilsier dermed at "indirekte effekt" skal tolkes vidt, heller enn snevert.

EU-domstolen har uttalt at direktivets anvendelsesområde "must be interpreted broadly", siden formålet med både plandirektivet og prosjektdirektivet er å gi et høyt beskyttelsesnivå for miljøet og bidra til at miljømessige hensyn tas tidlig i prosessen (ECLI:EU:C:2022:102 [Grand Chamber] 22.02.2022 avsnitt

44; CFE, C-43/18, EU:C:2019:483 12.06.2019 avsnitt 36). EU-domstolens praksis medfører at forbrenningsutslipp er omfattet. I C-2/07 Abraham (Dom av 28. februar 2008, Paul Abraham and Others v Région wallonne and Others, C-2/07, ECLI:EU:C:2008:133) avsnitt 43 heter det for eksempel:

*"It would be simplistic and contrary to that approach to take account, when assessing the environmental impact of a project or of its modification, only of the direct effects of the works envisaged themselves, and not of the environmental impact liable to result from the use and exploitation of the end product of those works".*

Norsk rettspraksis tilsier at forbrenningsutslipp er omfattet. Flertallet i HR-2020-2472-P (avsnitt 211) antydte at klimavirkningen av forbrenningsutslipp er omfattet av den tilsvarende formuleringen om indirekte miljøvirkninger i plandirektivet, som regulerer åpningsstadiet. Mindretallet konkluderte at "de globale klimakonsekvensene av forbrenning av norskprodusert petroleum utvilsomt [er] omfattet av begrepet 'miljøvirkninger' i plandirektivet artikkel 5, jf. dets vedlegg I bokstav e og f" (avsnitt 263), forutsetningsvis også av prosjektdirektivet (avsnitt 265).

Tilsvarende er også lagt til grunn i litteraturen, se Henrik Bjørnebye, *Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P*, Lov og Rett 2021/3, 60, s. 159-178, pkt. 2.4.

#### 4.4.3 Mangelfull konsekvensutredning etter prosjektdirektivet leder til ugyldighet

Mangelen på konsekvensutredning av forbrenningsutslippene etter prosjektdirektivet er en saksbehandlingsfeil som på selvstendig grunnlag leder til ugyldighet. Praksis fra EU-domstolen viser at brudd på konsekvensutredningsplikten etter prosjektdirektivet håndheves strengt for å unngå omgåelser av utredningsplikten, se C-261/18 *Commission v. Ireland*, dom av 12. november 2019, ECLI:EU:C:2019:493, avsnitt 75-76, med videre henvisninger:

*Under the principle of sincere cooperation provided for in Article 4(3) TEU, Member States are nevertheless required to eliminate the unlawful consequences of that breach of EU law. That obligation applies to every organ of the Member State concerned and, in particular, to the national authorities which have the obligation to take all measures necessary, within the sphere of their competence, to remedy the failure to carry out an environmental impact assessment, for example by revoking or suspending consent already granted, in order to carry out such an assessment [...]"*

Mindretallet i HR-2020-2472-P har også lagt til grunn at brudd på konsekvensutredningsplikten etter plandirektivet medfører ugyldighet, se avsnitt 286 og 287:

*EØS-avtalen artikkel 3 krever at avtalepartene lojalt følger opp forpliktelsene etter EØS-avtalen. Dette medfører en plikt for domstolene til å rette opp brudd på direktivets utredningsbestemmelser så langt det er mulig etter nasjonal rett.*

*Den siterte forarbeidsuttalelse til forvaltningsloven § 41 viser at det er rom for å tolke bestemmelsen i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene som følger av direktivet. Bestemmelsen må tolkes i samsvar med de krav plandirektivet stiller. Jeg viser til Rt-2000-1811, hvor det på side 1830-1831 redegjøres for presumsjonsprinsippet. I tillegg trekker altså lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 i samme retning.*

Mindretallets tilnærming synes her å tilsvare ESAs tilnærming, som i etterkant av HR-2020-2472-P har igangsatt undersøkelser av den norske praktiseringen av plandirektivet og prosjektdirektivet i tilfeller der brudd på utredningsplikten ikke har ledet til ugyldighet:

**Bilag 40:** Brev fra ESA av 4. november 2021 til klima- og miljødepartementet, saksnummer 86939

Mindretallets tilnærming har også støtte i litteraturen, se S. Venemyr, *Den EØS-rettslige reparasjonsplikten som del av norsk rett – illustrert ved Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2472-P*, Lov og Rett, Vol. 60. utg. 5 s. 297-312.

#### **4.5 Manglende konsekvensutredning er en ugyldighetsbetingende feil etter EMK artikkel 2 og 8 jf. også artikkel 14**

Subsidiært gjøres det gjeldende 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 artikkel 14. Der myndighetene avgjør "complex issues of environmental and economic policy" må saksbehandlingen bygge på "appropriate investigations and studies in order to allow them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake" (Taşkin et al. v. Turkey (46117/99) 10.11.2004 § 119; Hatton et al. v. UK (36022/97 [GC] 08.07.2003 § 128). Studiene må gjøre det mulig å "predict and evaluate in advance the effects" av "activities which might damage the environment and infringe individuals' rights" (Taşkin § 119; Dubetska et al. v. Ukraine (30499/03) 10.02.2011 § 143). Det inkluderer "potential risks" på lang sikt (Hardy and Maile v. UK (31965/07) 14.02.2012 §§ 191-192; Taskin § 113 cf. 107; Association Burestop 55 et al. c. France (56176/18) 01.07.2021 § 109). EMD anser "the environmental effects of oil drilling and exploitation [...] a matter of significant social interest" (Bryan et al. v. Russia (22515/14) 27.06.2023 § 85). Klimavirkningen av forbrenningsutslipp skulle på denne bakgrunn vært utredet før godkjenningene ble gitt. Mangelen på ordinære høringsprosesser er videre i strid med EMDs krav om at borgerne skal ha tilgang til relevant informasjon for å settes i stand til å "i) vurdere "the danger to which they are exposed", ii) "contribute to the decision-making" and iii) utfordre "any decision, act or omission" (Guerra et al. v. Italy (14967/89) [GC] 19.02.1998 § 60). EMD har også uttalt at retten til informasjon tømmes for innhold dersom informasjonen som tilbys det offentlige er "insincere, inaccurate or even insufficient" (Association Burestop §§ 108, 109). Informasjonen om at forbrenningsutslippene fra Tyrving og Yggdrasil ikke ville virke inn på miljøet i Norge, eller av globale klimagassutslipp ville bli redusert som følge av Yggdrasil, er i beste fall "inaccurate" og uansett klart "insufficient".

#### **4.6 Vedtaket er uansett ugyldig som følge av mangelfull begrunnelse etter Grunnloven § 104, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3**

Atter subsidiært gjør Natur og Ungdom gjeldende at vedtakene er ugyldige som følge av en manglende vurdering av barns beste som et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3. Natur og Ungdom organiserer "ungdom", jf. vedtektene § 3.1, med formål om å "arbeide for framsynt disponering av" og "vern om" verdens ressurser, jf. § 1.1, bygget på erkjennelsen av at "menneskenes framtid er avhengig av at naturens funksjoner, produksjonsevne og mangfold opprettholdes", jf. § 1.2. Foreningen kan påberope Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3, jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 165) forutsetningsvis. FNs barnekomité har uttalt at plikten til å vurdere barns beste gjelder enhver avgjørelse som direkte eller indirekte "have an effect" på "children in general, even if they are not the direct targets of the measure" (CRC/C/14, avsnitt 19). Det omfatter avgjørelser "related to the environment" (CRC/C/GC/7 avsnitt 13 b og CRC/C/GC/14 avsnitt 19). Tolkninger fra FNs barnekomité har etter Ot-prp.nr. 104 (2008-2009) "relativt stor vekt", se likevel Rt-2015-1388. Ettersom vedtak som godkjenner utvinning av olje og gass har betydning for barn og deres livsutsikter til og med 2120, skulle de langsiktige konsekvensene for nålevende barn og unge av vedtakene vært vurdert og avveid. Barneombudet har således krevd vurderinger av barns beste i vedtak som tillater utvinning av olje og gass (skriftlig innspill av 27.04.2022 til Dokument 8:236 (2021-2022), jf. også Klimarett, s. 196-197, red. H. C. Bugge, Universitetsforlaget, 2021. Høyesterett har ved tolkningen av BK artikkel 3 i andre saker stilt krav om at hensynet til barns beste "må være forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn" og det "må fremgå 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. Da ingen av vedtakene avveier hensynet til barns beste, og feilen kan ha virket inn på resultatet, er vedtakene også på dette grunnlag ugyldige.



## 5 FORFØYNINGSSAKENS RETTSLIGE SIDE

### 5.1 Innledning

Som angitt foran i punkt 1, krever saksøkerne også midlertidig forføyning for at de urettmessige vedtakene settes ut av kraft i påvente av rettskraftig avgjørelse i gyldighetsaken. Etter tvisteloven §§ 34-1 og 34-2 må saksøker sannsynliggjøre at hovedkravet om ugyldighet vil føre frem, at det er sikringsgrunn, og at forføyningen ikke vil stå i et åpenbart misforhold til saksøktes interesser.

### 5.2 Hovedkravet er sannsynliggjort

Det følger av punkt 4 at hovedkravet om ugyldighet er sannsynliggjort for alle tre vedtak.

### 5.3 Det foreligger sikringsgrunn

Det foreligger sikringsgrunn, både etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav a og b.

Selv om saksøkerne mener at hensynet til innrettelse ikke er noe argument av betydning mot ugyldighet i saken, må en forvente at saksøkte vil argumentere med at innrettelseshensyn forsterkes når det går lenger tid. I så tilfelle vil gjennomføringen av hovedkravet om ugyldighet bli "vesentlig vanskeliggjort", jf. tvl. § 34 (1) a, dess lenger tid tredjepart (selskapene) får til innrettelse, til skade for de verdier Grunnloven § 112 annet ledd skal vareta. Det vil åpne for omgåelser av konsekvensutredningsplikten, på et tidspunkt der Norges gjennomføring av disse folkerettslige forpliktelsene undersøkes av EFTAs overvåkningsorgan **ESA (bilag 40)**, og i en periode der rekordmange PUD-godkjennelser er ventet som følge av en skattepakke som gjør ulønnsomme utbygninger før skatt lønnsomme for selskapene på bekostning av fellesskapet.

En midlertidig forføyning er uansett nødvendig for å "avverge en vesentlig skade eller ulempe", jf. tvl. § 34-1 (1) b. Etter Rt-2002-108 skal det foretas "en sammensatt vurdering av hvor viktig det omtvistede rettsforhold er for saksøkeren, hvor stort behov saksøkeren har for midlertidig forføyning, hvor inngripende en midlertidig forføyning vil være, saksøktes adferd m.v." Produksjon fra de aktuelle feltene er nært forestående (Breidablikk, første kvartal 2024; Tyrving 2025; Yggdrasil 2027). Forbrenningsutslippene, hver for seg og samlet, er langt utenfor det gjenværende karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til kritiske 1,5 grader, endatil 2 grader (se punkt 3.5, 4.3.3 og 4.3.4 over). Estimerte fremtidige utslipp fra eksisterende fossil-utvinnende infrastruktur var per 2018 på 936 GtCO<sub>2</sub> (**bilag 29**), mens gjenværende karbonbudsjettet for å ha 50 % sjans for å begrense oppvarmingen til kritiske 1,5 grader var i 2023 på knappe 250 GtCO<sub>2</sub> (**bilag 28**). Det er vitenskapelig og politisk konsensus om at klimaendringene er en eksistensiell trussel, og at vinduet for å sikre en levelig fremtid for alle er "rapidly closing" (**bilag 31**, IPCC AR6 WGII SPM, avsnitt D.5.3). Nåværende konsentrasjon av klimagassutslipp fra fossile brenslere i atmosfæren tar allerede liv i Norge (**bilag 32**), og dødsfall fra hete, ras, skred og flom vil bare øke med ytterligere oppvarming (**bilag 26**). Hertil kommer risikoen for å utløse irreversible tippingpunkter dersom oppvarmingen ikke begrenses til 1,5 grader (**bilag 25**).

### 5.4 Intet åpenbart misforhold

Forføyningen vil ikke stå i åpenbart misforhold med saksøktes interesser, jf. tvisteloven § 34-1 (2). Departementet har risikoen for at rettsavklaringene fra Høyesterett i HR-2020-2472-P ikke er fulgt opp basert på korrekt lovtolkning. Departementet har ingen beskyttelsesverdig interesse i å omgå rettsavklaringer fra en plenumsdom. Overordnede interesser av mer samfunnsmessig betydning tilsier at forføyning kan besluttes. Som nevnt over taler grunnleggende klimahensyn for at virkningen av nye utbygninger underkastes grundige konsekvensutredninger. Fellesskapet risikerer et stort provenytap dersom urettmessige vedtak kvalifiserer for oljeskattepakken etter petroleumsskatteloven § 11. Bestemmelsen innebærer at ulønnsomme prosjekter før skatt blir lønnsomme for selskapene etter skatt basert på en subsidieordning hvis begrunnelse (nedgang i olje- og gassprisene under Covid-19

senvinteren 2020) ikke lenger slår til. I et 1,5-gradersscenario, jf. PUD-veilederen punkt 5.20, og basert på de lønnsomhetskrav departementet setter for nye utbygninger på norsk sokkel (avkastningskrav på 7% og inflasjon på 2,5%), er **Yggdrasil** ulønnsom for selskapet før skatt (- 14 472 MNOK), og marginalt lønnsomt for selskapet etter skatt (2 228 MNOK) utelukkende fordi staten lider et betydelig skattetape (- 16 700 MNOK).<sup>4</sup> Ettersom proporsjonalitetsvurderingen skal foretas mellom saksøker og "saksøktes" interesser – ikke tredjeparts interesser – er forføyningens eventuelle virkning for selskapene ikke relevant. Gitt subsidiene i oljeskattepakken, risikoen for at olje- og gassfelt vil bli såkalte "stranded assets", og strupingen av arbeidskraft til andre grønne næringer, taler økonomiske hensyn uansett ikke entydig mot forføyning. Vesentlige samfunnsmessige hensyn taler for forføyning. Forføyning vil sikre de demokratihensyn som Høyesteretts tolkning av Grunnloven § 112 annet ledd hviler på, de rettsstatshensyn og forutberegnelighetshensyn som etterlevelse av plenumsdommer fra Høyesterett skal vareta, jf. Grl. § 88, og de miljøhensyn som konsekvensutredningsplikten er et utslag av.

Forføyning skal ikke gjøres betinget av at saksøkerne stiller sikkerhet, jf. tvisteloven § 34-2 (3).

## 6 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Retten bør avsette 5 rettsdager til hovedforhandling i saken. Det antas at denne rammen også vil være tilstrekkelig dersom det legges opp til at muntlig forhandling av forføyningssøknaden skjer i hovedforhandlingen. Dersom det legges opp til særskilt rettsmøte for muntlig behandling av forføyningsspørsmålet, anses det tilstrekkelig hurtig at rettsmøtet berammes i august.

Saksøkerne tror ikke saken er egnet for rettsmekling.

---

<sup>4</sup> Beregningen viser lønnsomheten for en kontantstrøm for perioden fra 2020 til slutten av prosjektets levetid (justert til 2023-kroner) i International Energy Agency (IEA) sitt 1,5-gradsscenario (NZE). Utregninger gjort av WWF Verdens naturfond i mai 2023.

## 7 PÅSTAND

På vegne av Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom legges det ned slik påstand i søksmålet:

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.

På vegne av Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom legges det ned slik påstand i 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 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.
3. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for henholdsvis Munin, Fulla og Hugin (Yggdrasil) inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.
4. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

I lovens tilfelle kreves fraværdom.

Begjæringen og stevningen er lastet opp i Aktørportalen.

Oslo, 29. juni 2023  
**Simonsen Vogt Wiig**

**Jenny Sandvig**  
advokat