



BORGARTING LAGMANNSRETT

DOM OG KJENNELSE

Avsagt: 14.11.2025

Saksnr.: 24-036810ASD-BORG/02

Dommere:

Lagdommer
Lagmann
Lagdommer

Pål Morten Andreassen
Kjersti Buun Nygaard
Christopher Haugli Sørensen

Ankende part	Staten v/Energidepartementet	Advokat Omar Saleem Rathore
Ankemotpart	Natur og Ungdom	Advokat Jenny Arge Sandvig
Ankemotpart	Föreningen Greenpeace Norden	Advokat Jenny Arge Sandvig

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søksmål om gyldigheten av godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for petroleumsfeltene Breidablikk og Tyrving, og området Yggdrasil – som utgjør feltene Hugin, Munin og Fulla, samt begjæring om midlertidig forføyning til sikring av kravet om ugyldighet.

De sentrale problemstillingene for spørsmålet om ugyldighet er om klimakonsekvenser av forbrenningsutslipp er tilstrekkelig utredet og vurdert i forbindelse med godkjenningene, og om eventuelle mangler er saksbehandlingsfeil som innebærer at godkjenningene er ugyldige.

Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom reiste 29. juni 2023 sak for Oslo tingrett om gyldigheten av Olje- og energidepartementets vedtak 29. juni 2021, 5. juni 2023 og 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for henholdsvis Breidablikk, Tyrving og de tre feltene i området Yggdrasil. Miljøorganisasjonene begjærte samtidig midlertidig forføyning med påstand om stans i produksjonen og utbyggingen.

Olje- og energidepartementet endret fra 1. januar 2024 navn til Energidepartementet. Den betegnelsen brukes her om departementet også forut for endringen.

Om de tre feltene gjengis følgende fra tingrettens dom:

1.5.2 Breidablikk

Breidablikk er et rent oljefelt i Nordsjøen. Feltet het tidligere Grand, men heter nå Breidablikk. Utvinnbare reserver er estimert til i overkant av 30 millioner standard kubikkmeter olje (ca. 190/200 millioner fat oljeekvivalenter). Bruttoutslipp fra feltet er på rundt 87 millioner tonn CO₂. De totale investeringene er på rundt 19 milliarder kroner. Forventet produksjonsperiode er på 20 år frem til rundt 2044.

Den siste konsekvensutredningen for Breidablikk er fra 2013. Forbrenningsutslipp har ikke vært en del av konsekvensutredningene. Olje- og energidepartementet fattet den 29. juni 2021 vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for Breidablikk. Breidablikk hadde i utgangspunktet forventet oppstart første kvartal 2024, men ble satt i produksjon i midten av oktober 2023. Oljedirektoratet gav samtykke til oppstart 26. september 2023. Olje- og energidepartementet gav produksjonstillatelse den 13. oktober 2023. Det fremgår av produksjonstillatelsen at den gjaldt fra og med 15. oktober 2023 til og med 31. desember 2023.

Produksjonsstart innebærer at feltet har begynt å produsere petroleum for salg til markedet. Det søkes om nye produksjonstillatelser hvert år, jf. petroleumsloven § 4-4 tredje avsnitt. Olje- og energidepartementet fattet 18. desember 2023 vedtak om produksjonstillatelse for Breidablikk som gjelder fra 1. januar 2024 og frem til og med 31. desember 2024.

1.5.3 Tyrving

Tyrving (tidligere Trell og Trine) er et rent oljefelt i Nordsjøen. Utvinnbare reserver er beregnet til rundt 4,1 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Forventet

produksjonsstart er første kvartal 2025. Forventet produksjonstid er på 15 år frem til 2040. Bruttoutslipp er beregnet til 11,3 millioner tonn CO₂.

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

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

1.5.4 Yggdrasil

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

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

Dette ble behandlet av Energi- og miljøkomiteen, som kom med sin innstilling 25. mai 2023, jf. Innst. 459 S (2022-2023). Flertallet i komiteen innstilte på at Stortinget skulle samtykke til at departementet kunne fatte vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift. Stortinget fattet 6. juni 2023 vedtak i samsvar med flertallets innstilling. Olje- og energidepartementet fattet deretter 27. juni 2023 tre vedtak om godkjenning av plan for utbygging og drift for henholdsvis Hugin, Fulla og Munin.

Oslo tingrett avsa 18. januar 2024 dom og kjennelse med følgende slutning:

I dom om hovedsaken:

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

I kjennelse om forføyningssaken:

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

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

Felles:

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

Den 8. februar 2024 anket staten v/Energidepartementet dommen og kjennelsen til Borgarting lagmannsrett. Etter begjæring fra staten traff lagmannsretten 20. mars 2024 slik beslutning vedrørende den midlertidige forføyningen:

1. Behandlingen av anken over den midlertidige forføyningen deles slik at det først forhandles særskilt om det foreligger sikringsgrunn (tvisteloven § 34-1 første ledd) og om midlertidig forføyning ikke kan besluttes etter en interesseavveining mellom partene (tvisteloven § 34-1 andre ledd). Disse spørsmålene avgjøres etter skriftlig behandling.
2. Adgangen til å håndheve den midlertidige forføyningen utsettes til lagmannsretten etter skriftlig behandling har avgjort spørsmålene om sikringsgrunn og om interesseavveiningen.

Under sin skriftlige prøving av saken kom lagmannsretten til at muntlige forhandlinger var nødvendig for en forsvarlig behandling av saken om midlertidig forføyning. Samtidig fant lagmannsretten at det heftet svakheter ved tingrettens kjennelse som tilsa ytterligere suspensjon av tvangskraften. Den 16. mai 2024 traff lagmannsretten slik beslutning:

1. Statens anke over Oslo tingretts kjennelse i forføyningssaken 18. januar 2024 behandles under lagmannsrettens ankeforhandling vedrørende hovedsaken.
2. Adgangen til å håndheve tingrettens midlertidige forføyning suspenderes frem til lagmannsretten har avgjort anken over tingrettens kjennelse av 18. januar 2024.

Den 17. juni 2024 avslo lagmannsretten begjæring fra ankemotpartene om omgjøring av beslutningen om suspensjon av virkningen av tingrettens forføyningsskjennelse.

Staten anmodet 25. juni 2024 om at EFTA-domstolen i henhold til domstolloven § 51a skulle forelegges tolkningssspørsmål om forståelsen av prosjektdirektivet (direktiv 2011/92/EU). Bakgrunnen for anmodningen var at britisk høyesterett i dom 20. juni 2024, under dissens 3–2, hadde kommet til at direktivet stiller krav om at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes.

Den 5. juli 2024 besluttet lagmannsretten at det skulle rettes spørsmål til EFTA-domstolen om tolkningen av prosjektdirektivet og at hovedsaken som en følge av dette skulle utsettes. Lagmannsretten avsto samtidig ny begjæring fra de ankende parter om omgjøring av beslutningen om suspensjon av tvangskraft, under henvisning til beslutningen av 16. mai 2024 samt at forføyningen ville bli undergitt full prøving i september 2024.

Etter muntlige forhandlinger over seks rettsdager i perioden 4. til 12. september 2024, avsa lagmannsretten kjennelse 14. oktober med slik slutning:

1. Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke, verken for lagmannsretten eller tingretten.

Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom anket lagmannsrettens kjennelse 29. oktober 2024. Høyesterett i avdeling avsa 11. april 2025 (HR-2025-677-A) kjennelse med slik slutning:

1. Lagmannsrettens orskurd blir oppheva.
2. I sakskostnader for Høgsterett betaler staten ved Energidepartementet til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom i fellesskap 1 660 807 – einmillionsekshundreogsekstitusenåttehundreogsju – kroner innan to veker frå forkynninga av orskurden.

Høyesterett gikk i kjennelsen ikke inn på hvilken betydning opphevelsen hadde for lagmannsrettens tidligere beslutning om suspensjon av tvangskraften i tingrettens kjennelse. I brev fra lagmannsretten 14. mai 2025 ble det opplyst at en eventuell avklaring fra lagmannsrettens side ville måtte gis i en formell beslutning etter eventuell begjæring fra en av partene. Ingen av partene har inngitt begjæring om slik avklaring.

Den 21. mai 2025 ga EFTA-domstolen rådgivende uttalelse i saken hvor det blant annet ble konkludert med at forbrenningsutslipp skal konsekvensutredes etter prosjektdirektivet.

Aker BP ferdigstilte 19. juni 2024 – mens saken sto for lagmannsretten – tilleggsutredninger om konsekvenser av forbrenningsutslipp for Tyrving og Yggdrasil. Utredningene ble sendt på høring. Tilleggsutredningene med Aker BPs oppsummering av høringsuttalelsene og Aker BPs merknader til disse ble oversendt Energidepartementet 21. august 2024. Departementet ga i brev 28. august 2024 til Aker BP uttrykk for at tilleggsutredningene ikke ga grunnlag for omgjøring av tillatelsene om PUD for de to feltene.

Equinor Energy AS ferdigstilte 9. oktober 2024 tilleggsutredning for Breidablikk. Tilleggsutredningen, oppsummeringen av høringsuttalelsene og merknadene til disse ble oversendt departementet 6. desember 2024. I brev av 20. desember 2024 ga departementet på samme måte som for Tyrving og Yggdrasil, uttrykk for at tilleggsutredningen ikke ga grunnlag for omgjøring av PUD-godkjennelsen for Breidablikk.

Ankeforhandling i søksmålet, med fullstendig ny forhandling om forføyningskravet, ble holdt over seks rettsdager i perioden 28. august til 4. september 2025 i Borgarting lagmannsretts hus. Partsrepresentantene for miljøorganisasjonene og elleve vitner ga forklaring. Åtte av disse var sakkyndige vitner. Om bevisføringen for øvrig vises til rettsboka.

Til grunn for lagmannsrettens behandling ligger også innlegg fra Redd Barna, inngitt i medhold av tvisteloven § 15-8.

Staten v/ Energidepartementet har i hovedsak anført:

Kravet til aktualitet i tvisteloven § 1-3 tilsier at miljøorganisasjonene også må angripe gyldigheten av beslutningene. Det er uansett ikke materiellrettslig adgang til å isolere vurderingen av PUD-godkjenningene 2021 og 2023 fra beslutningene om opprettholdelse av vedtakene i 2024. Avgjørelsen i lagmannsrettens dom 12. august 2025 (24-036660, Førdefjorden) kan ikke lede til annet resultat.

PUD-godkjenningene bygger ikke på utilstrekkelige konsekvensutredninger. Omfanget av kravet til konsekvensutredninger må ta utgangspunkt i petroleumsloven § 4-2, som er en videreføring av 1985-loven, se Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) side 41 hvor det fremkommer at lovforslaget ikke skulle innebære en utvidelse av omfanget sammenlignet med gjeldende praksis. Det fremgår at det er en målsetting å redusere dokumentasjonsarbeidet.

Nærmere regler om utredningen er gitt i petroleumsforskriften § 20 fl. som gjennomfører prosjektdirektivet. Det er «utbyggingen» som er det sentrale i konsekvensutredningene, jf. det tilsvarende uttrykket «project» i prosjektdirektivet.

Det norske regelverket må tolkes i samsvar med prosjektdirektivet. Ordlyd, kontekst, formål, lovhistorikk og EU-domstolens praksis er sentrale tolkningsfaktorer. EFTA-domstolens avgjørelser er rådgivende, jf. ODA artikkel 34 første ledd. Norske domstoler må ta selvstendig stilling til hvordan EØS-retten skal forstås og anvendes.

Effekter av utbygging av et prosjekt er noe annet enn de virkninger forbrenning har hos sluttbruker. Det er slik direktivet har blitt praktisert frem til EFTA-domstolens svar på lagmannsrettens foreleggelse. Staten tar likevel utgangspunkt i det syn som fremkommer i EFTA-domstolens svar, herunder at forbrenningsutslipp hos sluttbrukere er en virkning av utbyggingsprosjekter på norsk sokkel. Partenes uenighet gjelder omfanget av utredningen.

I direktivet artikkel 1 bokstav g er konsekvensutredningen som skal gjennomføres omhandlet, jf. «Environmental impact assessment». Den består av utbyggers utredningsrapport, høringsrunder og vurdering av alle innkomne opplysninger og innspill. Formålet med direktivet tilsier at det ikke oppstilles detaljerte krav, se eksempelvis punktene 2, 7 og 14 i fortalen.

Miljøorganisasjonene kan ikke høres med at konsekvensutredningene er feilaktige og mangelfulle. Innsigelsene er ikke relevante. Direktivet krever ikke mer enn det som er gjort. Utredningene har blant annet beskrevet brutto forbrenningsutslipp, global temperaturøkning og konsekvenser av klimaendringene. I tillegg er det sentralt at utredningene legges ut på høring.

Konklusjonen til EFTA-domstolen om at klimagassutslipp skal utredes innebærer ikke at dette skal skje på den måte miljøorganisasjonene gjør gjeldende. Verken avgjørelsen til britisk høyesterett i Finch-saken eller den britiske veilederen til konsekvensutredninger underbygger at det er utilstrekkelig å beskrive volum og global oppvarming. HR-2020-2472-P avsnitt 227 underbygger at det ikke kan kreves utredninger med høy detaljeringsgrad.

Eventuelle feil er reparert ved utredningene som ble gjort i 2024 for de tre feltene sammen med departementets etterfølgende beslutninger om godkjenning. Reparasjonen innebærer at de opprinnelige tillatelsene er gyldige fra det tidspunkt de ble gitt.

Det er ikke et vilkår for ratihabisjon at organet selv mener at det opprinnelige vedtaket var ugyldig. Departementet hadde omgjøringskompetanse, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Det gjelder ikke særskilte begrunnelseskrav for beslutninger om ikke å omgjøre.

Departementet har gjort vurderinger som er i tråd med direktivet og som ikke er noen omgåelse av EØS-retten.

PUD-godkjenningene er uansett gyldige ettersom det ikke er noen reell mulighet for at påståtte utredningsmangler har påvirket dem. EØS-retten har ikke noen egen regel om at PUD-godkjenningene må kjennes ugyldige uavhengig av innvirkningskriteriet. Selv om utredningsfeil kan ha påvirket vedtakets innhold, foreligger det særlige grunner for å opprettholde vedtaket.

PUD-godkjenningene lider heller ikke av andre faktiske eller rettslige feil og er ikke i strid med Grunnloven § 112, EMK artikkel 8 eller Barnekonvensjonen artikkel 3.

Det er usikkert om miljøorganisasjonene er i posisjon til å få medhold i en anførsel om brudd på EMK, se avsnitt 521 og 523 i KlimaSeniorinnen-dommen. Brudd på saksbehandlingen er ikke i seg selv krenkelse av EMK. Det følger ikke prosessuelle krav av EMK som går lenger enn petroleumsloven.

Det er ikke rettslig grunnlag for å oppstille en plikt til å vurdere barnas beste i forbindelse med hvert enkelt PUD-vedtak.

PUD-godkjenningene bygger ikke på noe uriktig faktum eller uforsvarlige prognoser. Vedtakene bygger ikke på at klimaendringer ikke kan gjøre skade på miljøet i Norge. Konsekvensutredningene fra 2024 beskriver nettopp påvirkning på klima og miljø.

PUD-godkjenningene bygger heller ikke på antakelser om riktigheten av noen spesifikk prognose eller på en antakelse om at én netto-analyse er den riktige. Departementet er tydelig på at alle slike analyser er beheftet med usikkerhet, se Prop. 97 S (2022-2023) s. 63. Rystads analyser er uansett ikke faglig uforsvarlige.

Heller ikke de påståtte feil om uriktig faktum eller uforsvarlig prognose kan ha virket inn på vedtakets innhold.

En interesseavveining tilsier uansett at vedtakene bør opprettholdes som gyldige.

Det er ikke grunnlag for midlertidig forføyning.

Forføyningskravet kan ikke rettes mot staten, jf. tvisteloven § 1-3. Kravet skulle vært rettet mot selskapene som har den naturlige tilknytningen til prosjektene.

Forføyningskravet innebærer videre at miljøorganisasjonene ber lagmannsretten om å gå lenger enn det man vil kunne få dom for, se Rt-2015-1376 avsnitt 27. Uansett hvordan kravet formuleres innebærer det et pålegg til staten om bruk av offentlig myndighet overfor tredjepersoner på en bestemt måte, noe det ikke er anledning til.

Det foreligger ikke et hovedkrav.

Vilkåret i tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav a om at «saksøktes adferd» gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi forfølgning eller gjennomføring av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort, er ikke oppfylt. Ugyldighetskravet påvirkes ikke av om retten gir miljøorganisasjonene medhold i forføyningskravet. Det er heller ingenting ved statens «adferd» som gir grunnlag for å anta det. Det er her ikke relevant å vurdere en eventuell underliggende interesse i et bestemt utfall av ny forvaltningsbehandling.

Forføyning er heller ikke nødvendig for å avverge en «vesentlig skade eller ulempe» etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav b. Vilkåret om «nødvendighet» tilsier at det må anlegges en nettobetraktning. Selv om føre var prinsippet kan tilsi en bruttobetraktning for utarbeidningen av konsekvensutredningen, gjelder dette ikke ved spørsmålet om sikringsgrunn etter bokstav b.

En eventuell forføyning vil sannsynligvis ha virkning under ett år. Yggdrasil vil ikke være i produksjon. I denne perioden er det kun sannsynliggjort minimale utslipp fra Breidablikk og Tyrving som knapt er målbare. I 2025 utgjør Breidablikk ca. 1,86 % og Tyrving ca. 0,55 % av norsk produksjon. Hensynet til Tobis-bestanden er utførlig svart ut av Miljødirektoratet senest i brev 17. juni 2025 hvor det ble stilt ulike krav som kompenserer for risiko.

Det vil være åpenbart uforholdsmessig å beslutte forføyningen som er krevd, jf. tvisteloven § 34-1 annet ledd. Forføyningen vil innebærer at staten må opptre slik at prosjektene stanser, hvilket vil få store konsekvenser for staten, rettighetshaverne, arbeidstakere og Europas tilgang på stabil olje og gass. De eventuelle fordelene ved forføyning vil ikke stå i forhold til ulempene.

Staten v/Energidepartementet har nedlagt slik påstand:

1. I hovedsaken: Staten ved Energidepartementet frifinnes.
2. I forføyningssaken: Begjæringen om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
3. I begge saker: Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom har imøtegått anken og i hovedsak anført:

PUD-godkjennelsene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil 29. juni 2021, 5. juni 2023 og 27. juni 2023 er ugyldige.

Domstolskontroll av saksbehandling og konsekvensutredninger skal være inngående, se HR-2020-2472-P avsnitt 184. Dette underbygges av at vedtaket har store virkninger og av demokrati- og rettsstatshensyn.

Miljøorganisasjonene har fortsatt rettslig interesse i dom for ugyldighet av PUD-godkjennelsene samt kjennelse om forføyning. Det er de opprinnelige PUD-godkjennelsene som er bestemmende for partenes rettigheter og plikter, ikke departementets etterfølgende brev 28. august 2024 og 20. desember 2024. Disse brevene utøver ingen myndighet til å omgjøre. Forvaltningsloven § 35 (1) bokstav c åpner kun for omgjøring til skade for begunstiget tredjepart for vedtak som er ugyldige, men departementets forutsetning er at PUD-godkjennelsene er gyldige. Rettspraksis fra utlendingsrettens område om rettslig interesse, se Rt-2012-1985 avsnitt 90 og Rt-2013-1101, treffer ikke. Denne praksisen gjelder avslag på omgjøring til gunst for den part et vedtak retter seg mot, der forvaltningsloven § 35 gir adgang til omgjøring. Forvaltningen har ikke realitetsvurdert omgjøring. Konklusjonen i LB-2024-36660 (Førdefjorden) er korrekt.

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse må tillegges vesentlig vekt. Det kreves «særlige grunner» for å fravike domstolens syn, Se HR-2025-490-S. Domstolens syn er i overensstemmelse med direktivets ordlyd og andre rettskilder.

Forbrenningsutslippene er «environmental effects» etter prosjektdirektivet artikkel 3(1), jf. EFTA-domstolens uttalelse. Dette innebærer at klimaeffekten skal konsekvensutredes.

Unnlåtelsen av å utrede da PUD-vedtakene ble gitt er en substansiell og ubetinget ugyldighetsgrunn, se avsnitt 115-116 i EFTA-domstolens avgjørelse. Feilen har virket inn, og uavhengig av innvirkning må den lede til ugyldighet ut fra en EØS-konform tolkning av prinsippet i forvaltningsloven § 41 og ut fra prinsippet om effektiv rettsbeskyttelse. Forsømmelsen kan ikke repareres i ettertid uten at PUD-vedtakene annulleres. Etter dette er departementets brev 28. august og 20. desember 2024 uten betydning.

Etter EØS-retten gjelder snevre vilkår for regularisering. Disse er ikke oppfylt, se avsnitt 118 i EFTA-domstolens avgjørelse. Det foreligger ikke nasjonal lovgivning som tillater regularisering. Ratihabisjon forutsetter ugyldige vedtak, men statens forutsetning er at vedtakene er gyldige. Opprettholdelse av vedtakene vil være omgåelse av EØS-retten.

Utredningene fra operatørene kan ikke anses som konsekvensutredninger i direktivets forstand. De er uansett mangelfulle.

Det er ikke foretatt en fullstendig vurdering av virkningene av utslippene på de faktorer som fremgår av direktivet artikkel 3. Nærmere kvantifisering vil ikke være urimelig byrdefullt, jf. forklaringene under ankeforhandlingen fra Drange, Thiery og Stuart-Smith.

Det er ikke gjort vurderinger av utslippene opp mot globalt oppdatert karbonbudsjett som gjelder for å begrense den globale temperaturøkningen til 1,5 grader C. Utslippene er heller ikke holdt opp mot et allokert nasjonalt karbonbudsjett. Relativiseringen mot et allerede uttømt karbonbudsjett fra 1. januar 2020 er villedende.

Utredningene har utelatt vesentlige utslipp for Yggdrasil og Breidablikk.

PUD-godkjenningene er også ugyldige fordi de er gitt i strid med petroleumsløven § 4-2 tolket i lys av Grunnloven § 112 (2) og folkerettslig sedvanerett, se ICJs uttalelse 23. juli 2025. Innrettelse hos tredjeparter kan ikke tillegges særlig vekt der feilen rammer allmenne miljøinteresser og fremtidige generasjoner.

Manglene ved utredningene må lede til ugyldighet. Det er en ikke «fjerntliggende mulighet» for at feilen har hatt innflytelse. Saksbehandlingsreglene på dette området må uansett håndheves særlig strengt. Dette følger både av norsk rett og av folkerettslige forpliktelser, se ICJs uttalelse 23. juli 2025 avsnitt 447 og 452.

Mangelen på konsekvensutredning av forbrenningsutslippenes virkning på liv og helse er i alle tilfelle i strid med EMK artikkel 2 og 8 og artikkel 14. KlimaSeniorinnen-dommen må tolkes slik at konvensjonsbestemmelsene beskytter mot skadevirkninger fra eksporterte forbrenningsutslipp under hjemstatens kontroll. De prosessuelle utredningskravene som følger av konvensjonen er uansett brutt. Artikkel 14 har selvstendig betydning idet den forbyr diskriminering, blant annet på grunn av alder.

PUD-vedtakene er også ugyldige som følge av brudd på barns rettigheter etter Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Barn er særskilt sårbare for klimaendringer, i kraft av sin alder og sin forventede levetid.

PUD-vedtakene for Yggdrasil og Tyrving bygger på uriktig faktum. Vedtakene må forstås slik at utslippene ikke skader miljøet i Norge, noe som er uriktig, jf. bevisførselen under ankeforhandlingen.

PUD-vedtakene for Yggdrasil og Tyrving bygger på uforsvarlige prognoser. Det rettslige utgangspunktet må være at all usikkerhet må gå i favør av miljøet, jf. føre var-prinsippet. Vedtakene bygger på et uriktig premiss hos Rysstad Energy om at fortrenget produksjon vil være permanent fortrenget. Vedtakene bygger også på en antakelse om perfekt substitusjon mellom energikilder som er feil. Feilene kan ha virket inn på vedtaket.

Ved departementets brev i 2024 om ikke å omgjøre PUD-godkjenningene ble det ikke foretatt en fornyet vurdering som reparerte uriktige faktiske forutsetninger og uforsvarlige prognoser som lå til grunn for godkjenningene.

Vilkårene for midlertidig forføyning er oppfylt. Hovedkrav er sannsynliggjort og Høyesterett har i HR-2025-677-A forutsatt at forføyningskravet kan rettes mot staten. Ved brudd på prosjektdirektivet har retten plikt til å vedta forføyning om vilkårene ellers er oppfylt.

Forføyning er nødvendig etter tvisteloven § 34-1 første ledd bokstav a. Ved vurderingen må det ses hen til miljøorganisasjonenes bakenforliggende krav om rett til konsekvensutredning mens utfallsrommet står åpent. Statens adferd nødvendiggjør sikring etter dette alternativet.

Forføyning er videre nødvendig for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, jf. bokstav b. Skadene som utslippene fra de tre feltene vil medføre er alvorlige og irreversible. Årsakskravet i bestemmelsen gjelder de direkte utslippene fra feltet og ikke spekulative antakelser om nettutslipp.

Utslippene fra Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil vil blant annet medføre om lag 109 100 heterelaterte dødsfall innen år 2100, utsette om lag 2 824 900 barn født i 2010-2020 for én ekstra hetebølge, og redusere utbredelsen av isbreer globalt med 6 655 251 000 m³. Selv utslippene i 2025 og 2026 vil medføre store tap av menneskeliv, og medføre kvantifiserbare klimaskader langt over terskelen i bokstav b.

For Yggdrasil er forføyning også nødvendig for å avverge en vesentlig skade eller ulempe for tobis og sjøfugl ved ytterligere utbygging av Vikingbanken, jf. vurderinger fra Havforskningsinstituttet og forklaringen fra professor Hessen.

Det foreligger også sikringsgrunn knyttet til den pågående utbyggingen. Operatør har nylig startet opp en borekampanje som innebærer utslipp av 126 444 tonn giftige kjemikalier for boring av 58 produksjonsbrønner i umiddelbar nærhet til det særlige verdifulle og sårbare området Vikingbanken. Denne borekampanjen, som vil pågå frem til 2026, medfører høy risiko for irreversibel skade på den stedbundne nøkkelarten tobis. En ny rapport fra Havforskningsinstituttet, publisert 12. februar 2025, viser at det er kritisk lite tobis i Nordsjøen, og spesifikt ved Vikingbanken. Havforskningsinstituttet anbefaler derfor null tobisfiske i 2025 (ned ytterligere fra lavt nivå av fiske i 2024) «grunnet kritisk lav biomasse av tobis i alle forvaltningsområder». Havforskningsinstituttet har advart mot kjemikalieutslippet og produksjonsboringen.

Forføyning vil ikke være i strid med et åpenbart misforhold mellom partenes interesser etter tvisteloven § 34-2 andre ledd. Økonomiske interesser kan ikke få betydning ved interesseavveiningen. Skader på miljø, liv og helse er etter sin art irreversible.

Forføyningen vil også beskytte borgernes rett til å påvirke utfallet av en fornyet PUD-behandling på et informert grunnlag, jf. Grunnloven § 112 andre ledd. En forføyning vil sikre etterlevelse av EØS-avtalen, beskytte staten mot større erstatningskrav og spare staten for ytterligere investeringstap. Staten kan ikke unngå forføyning gjennom å påberope hensynet til operatør, eller sysselsetningsvirkninger for tredjepart.

Sysselsetningsvirkningene av prosjektene omfatter arbeidstakere som vil ha arbeid uavhengig av feltene. Staten og selskapene har foretatt valg med åpne øyne og må bære risikoen for ikke å gjennomføre konsekvensutredninger i forkant av PUD.

Miljøorganisasjonene har krav på å få dekket sine sakskostnader fra staten. Det må legges vekt på miljøorganisasjonenes prøvingsrett etter Århuskonvensjonen. Klimakrisen gjelder presserende spørsmål i vår tid, og bekjempelse av klimaendringene er et grunnleggende mål. Prosessopplegget er ikke bredere anlagt enn det statens tilnærming har nødvendiggjort.

Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom har nedlagt slik påstand:

Gyldighetssaken:

1. Prinsipalt: Anken forkastes.
2. Subsidiært: Energidepartementets brev av 28. august 2024 vedrørende Tyrving og Yggdrasil og av 20. desember 2024 vedrørende Breidablikk, er ugyldige.
3. I begge tilfeller: Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

Forføyningssaken:

1. Prinsipalt: Staten pålegges å suspendere virkningene av PUD-godkjennelsene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil.
2. Subsidiært: Anken forkastes.

3. I begge tilfelle: Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

Redd Barna har 26. juni 2025 inngitt skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser i saken, jf. særlig barns rettigheter etter Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Innlegget med henvisninger og vedlegg inngår i lagmannsrettens avgjørelsesgrunnlag, jf. tvisteloven § 15-8. Det er blant annet gjort gjeldende at det er livsnødvendig å begrense oppvarmingen til 1,5 grader Celsius innen år 2100. Om dette ikke oppnås vil det lede til livslang eksponering for klimaekstremer, eksempelvis for 58 millioner barn født i 2020. Ved tolkningen av artikkel 3 i barnekonvensjonen må det legges vekt på FNs barnekomité's General Comment No. 26 fra 2023 om barns rettigheter og miljø, med særlig vekt på klimaendringer. I sistnevnte uttalelse har barnekomitéen i avsnitt 76 særskilt nevnt plikten til å gjøre disse vurderingene for stater som har «substantial fossil fuel industries». FNs barnekomité har for øvrig i sine «Concluding observations on the seventh periodic report of Norway» gitt anbefalinger som direkte gjelder for petroleumsområdet. Barns beste er feilaktig ikke blitt tillagt vekt, verken for de aktuelle PUD-vedtakene eller på et mer overordnet nivå av norske myndigheter.

Lagmannsrettens vurdering

1. Innledning

Saken gjelder – som nevnt innledningsvis – søksmål om gyldigheten av godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for de tre petroleumsfeltene Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil, samt begjæring om midlertidig forføyning til sikring av kravet om ugyldighet.

De sentrale problemstillingene for spørsmålet om ugyldighet er om klimakonsekvenser av forbrenningsutslipp er tilstrekkelig utredet og vurdert i forbindelse med godkjenningene, og om eventuelle mangler er saksbehandlingsfeil som innebærer at godkjenningene er ugyldige.

Slik saken er anlagt, er det ikke spørsmål om departementet var avskåret fra å gi godkjenning på grunn av de materielle skrankene som ligger i vernet av miljøet i Grunnloven § 112 første ledd eller andre menneskerettigheter som er gjort til norsk lov.

Med «forbrenningsutslipp» menes klimagassutslipp som skyldes at produktene forbrennes. Klimagassutslipp som skyldes selve utbyggingen og utvinningen fra feltene benevnes «produksjonsutslipp». Forbrenningsutslippene utgjør det vesentligste av de samlede klimagassutslippene.

Partene er enige om at klimagassutslipp medfører global oppvarming som representerer en svært alvorlig trussel mot menneskeheten. Om de klimautfordringene Norge og verden for

øvrig står overfor, viser lagmannsretten til beskrivelsen i tingrettens dom side 27–33, som lagmannsretten ikke oppfatter som bestridt.

Bevisførselen for lagmannsretten har i korte trekk vist at verdenssamfunnet så langt ikke har lyktes i å foreta de reduksjonene i klimagassutslippene som er nødvendig for å begrense skadene. Utfordringene fremstår slikt sett som mer alvorlige i dag enn det som fremgår av tingrettens beskrivelse. Verdens gjennomsnittstemperatur i 2024 lå 1,35 grader over førindustriell tid (perioden 1880–1929). Ifølge det sakkyndige vitnet professor Drange er dette høyere enn noen gang de siste hundre tusen år. Dr. Rupert Stuart Smith ved Universitet i Oxford redegjorde for globale karbonbudsjett hva angår utsiktene for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader sammenlignet med førindustriell tid. Budsjettet pr. 2024 viser at utsiktene til å oppnå slik begrensning er adskillig mindre sammenlignet med budsjettet pr. 2020. Heller ikke dette er omstridt.

En svært stor andel av norsk petroleumsproduksjon blir eksportert til utlandet, og forbrenningsutslippene oppstår følgelig der. Et element i partenes uenighet om det er mangler ved utredningene og vurderingene, er i hvilken grad det kan gjøres vurderinger av «nettutslipp». Mens «bruttoutslipp» er de faktiske klimagassutslippene som prosjektet medfører, inkluderer «nettutslipp» også betraktninger om markedseffekter av endring i produksjonsvolum på verdensbasis.

Lagmannsretten tar i punkt 2 stilling til det prosessuelle spørsmålet om miljøorganisasjonene fortsatt har rettslig interesse i å få dom for at de opprinnelige vedtakene om PUD er ugyldige.

I punkt 3 redegjøres det overordnet for den rettslige reguleringen av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, før lagmannsretten i punkt 4 tar stilling til hvilke krav til saksbehandlingen som gjelder for godkjenning av PUD.

I punkt 5 til 7 tar lagmannsretten stilling til om det foreligger saksbehandlingsfeil og om feilene medfører at godkjenningene er ugyldige.

Kravet om midlertidig forføyning behandles i punkt 8 og sakskostnader i punkt 9.

2. Har miljøorganisasjonene fortsatt rettslig interesse i å få prøvd gyldigheten av de opprinnelige vedtakene?

Twisteloven § 1-3 andre ledd oppstiller et krav om rettslig interesse. Bestemmelsen lyder slik:

Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.

Det er ubestridt at miljøorganisasjonenes krav om dom for at de opprinnelige vedtakene fra 2021 og 2023 om godkjenning av PUD for de tre petroleumsfeltene er rettskrav, og at de i kraft av formålet med miljøorganisasjonene har tilstrekkelig tilknytning til saken. Derimot er partene uenige om departementets brev fra 2024 innebærer at miljøorganisasjonene ikke lenger har *aktuell* rettslig interesse i å prøve de opprinnelige PUD-godkjenningene.

Lagmannsretten konstaterer først at departementets to brev 28. august 2024 til Aker BP for Tyrving og Yggdrasil og brev 20. desember 2024 til Equinor for Breidablikk alle avsluttes med at departementet har kommet til at det ikke har «fremkommet informasjon som gir grunnlag for å omgjøre» vedtaket om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) for det enkelte felt. Formuleringen har en konkluderende form. Etter lagmannsrettens syn gir denne uttrykk for myndighetsutøvelse, og det ble truffet en beslutning om ikke å omgjøre. Miljøorganisasjonene kan ikke høres med at dette bare kan anses som «brev».

Spørsmålet er hvilken betydning beslutningene fra høsten 2024 har for vilkåret om aktuell rettslig interesse. Rt-2013-1101 gjaldt gyldigheten av avslag på søknad om oppholdstillatelse fra tre utlendinger. I tingrettens dom ble to avslag fra Utlendingsnemnda kjent ugyldige. Under lagmannsrettens behandling fattet Utlendingsnemnda nytt vedtak om at avslaget ikke skulle omgjøres. I omgjøringsomgangen var nye opplysninger om helseforhold gjennomgått. Utlendingene fikk anledning til å bringe det nye vedtaket inn som tvistegenstand, men motsatte seg dette. Høyesteretts ankeutvalg fant at utlendingenes interesse i fortsatt prøving av det tidligere vedtaket, som var blitt prøvd av tingretten, var bortfalt etter tvisteloven § 1-3 og at saken måtte heves. Den rettslige interessen var «utelukkende» i behold for det nye vedtaket. Det ble vist til at utlendingene kunne ha trukket dette inn i saken, men også til at de kunne anlegge et nytt søksmål om dette.

Miljøorganisasjonene har pekt på at saken gjaldt et topartsforhold og at omgjøring ville være til gunst for de private parter. Lagmannsretten kan ikke se at dette er ulikheter som tilsier et annet resultat for spørsmålet om den rettslige interessen er i behold. Det sentrale må være kjernen i kravet om at den rettslige interessen må være aktuell. Hensynet til best mulig bruk av partenes og domstolenes ressurser tilsier at domstolsprøvingen foretas ut fra et oppdatert grunnlag. Lagmannsretten er enig med betraktningene til Skoghøy, *Tvisteløsning*, 2022, side 432 som gjengis:

Siden det er et vilkår for å anlegge søksmål at rettens avgjørelse har aktuell betydning for saksøkeren, kan det etter at et vedtak av et underordnet organ – etter regler om klage eller omgjøring av eget tiltak – er overprøvd av et overordnet organ, ikke anlegges søksmål om det underordnede organs vedtak, se tvl. § 1-5 første punktum. Etter at vedtaket er overprøvd av overordnet organ, må søksmålet i tilfelle

rettes mot det overordnede organs vedtak, se nærmere punkt 7.4.4 (b) nedenfor. Det samme gjelder dersom forvaltningsorganet selv har omgjort vedtaket eller har realitetsvurdert omgjøring og fastholdt vedtaket. Saksøkeren har da ikke lenger rettslig interesse i å få prøvd det opprinnelige vedtaket. Etter at omgjøring er realitetsvurdert, er det i tilfelle vedtaket i omgjøringsomgangen som må angripes.

Utgangspunktet er at et omgjøringsvedtak ikke regnes som enkeltvedtak når utfallet er at omgjøring avslås, se oppsummeringen av gjeldende rett i Prop. 79 L (2024–2025) til ny forvaltningslov punkt 22.7.1. For den prosessuelle vurderingen etter tvisteloven § 1-3 er det etter lagmannsrettens syn ikke avgjørende at omgjøringsvedtaket ikke anses som enkeltvedtak. Det sentrale er om det er gjort realitetsvurderinger ved den siste avgjørelsen.

Lagmannsretten tar ikke fullt ut stilling til hva som er minstekravene for at en omgjøringsprosess skal anses å inneholde realitetsvurderinger. Lagmannsretten tar heller ikke stilling til om en omgjøringsprosess som ikke tilfredsstiller minstekravene kan lede til at den rettslige interessen i å prøve det opprinnelige vedtak er i behold. I nærværende sak må det uansett være tilstrekkelig at det er foretatt nye utredninger som det er vist til ved de siste beslutningene. På dette punkt skiller saken seg fra dom 12. august 2025 i den såkalte Førdefjordsaken hvor Borgarting lagmannsrett la til grunn at den siste forvaltningsavgjørelsen ikke inneholdt ny realitetsvurdering.

I Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 365 angis det som avgjørende «hvilke rettsvirkninger som vil følge av en dom i saksøkerens favør». I nærværende sak ville en isolert prøving av de opprinnelige PUD-godkjenningene og en slutning om at de var ugyldige ikke gitt en aktuell avklaring av uenigheten mellom partene. Et slikt resultat ville ikke ha avgjort betydningen av departementets siste beslutninger.

Lagmannsrettens konklusjon er etter dette at miljøorganisasjonene ikke lenger har aktuell rettslig interesse i dom for at de opprinnelige PUD-godkjenningene er ugyldige. Miljøorganisasjonene har subsidiært, for dette tilfellet, brakt gyldigheten av beslutningene i 2024 inn som krav i saken. Staten har ikke bestridt at kravet kan trekkes inn. Lagmannsretten finner det klart at kravet kan behandles i saken, jf. tvisteloven § 29-4 andre ledd bokstav d.

Utgangspunktet etter EØS-retten er at de nasjonale domstoler har prosessuell autonomi. Lagmannsretten vurderer at EØS-retten ikke kan tilsi at det gjelder andre krav til tvistens aktualitet enn det lagmannsretten har lagt til grunn ovenfor.

Etter dette heves ankesaken for så vidt angår kravene om at de opprinnelige vedtakene om PUD for de tre feltene kjennes ugyldige. Lagmannsretten skal prøve gyldigheten av departementets beslutninger 28. august 2024 for Tyrving og Yggdrasil og departementets beslutning 20. desember 2024 for Breidablikk om ikke å omgjøre vedtakene. Selv om lagmannsretten altså formelt sett ikke skal avgjøre gyldigheten av de opprinnelige

vedtakene, må det imidlertid ses hen til dem ved prøvingen av gyldigheten av beslutningene.

3. Overordnet om den rettslige regulering av petroleumsvirksomheten

Tingretten har beskrevet det rettslige rammeverket som ligger til grunn for norsk petroleumsvirksomhet slik:

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

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

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

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

Lefefasen reguleres av petroleumsloven § 3-3 flg., og petroleumsforskriften kapittel 3. Det er Kongen i statsråd som har kompetanse til å gi utvinningstillatelse knyttet til letefasen. Det er ikke noe krav om konsekvensutredning for denne fasen. En utvinningstillatelse gir rettighetshaveren enerett til undersøkelse, leting og

utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter, men gir ikke rett til å sette i gang utbygging og produksjon.

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

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

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

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

Petroleumsløven § 4-2 første ledd krever altså at operatøren før utbygging og drift kan settes i verk, skal inngi en plan for utvikling og produksjon til departementet.

Forvaltningen av loven ligger hos Energidepartementet. Bestemmelsen forutsetter at departementet skal vurdere om planen skal godkjennes. Paragrafen lyder i sin helhet:

§ 4-2. Plan for utbygging og drift av petroleumforekomster

Beslutter rettighetshaver å bygge ut en petroleumforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumforekomsten.

Planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten. Planen skal også inneholde opplysninger om innretninger for transport eller utnyttelse som omfattes av § 4-3. I tilfelle en innretning skal plasseres på territoriet, skal planen dessuten gi opplysninger om hvilke tillatelser m.v. som det er søkt om etter ellers gjeldende lovgivning.

Departementet kan når særlige grunner tilsier det, kreve at rettighetshaver foretar en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område.

Planlegges utbygging i to eller flere trinn, skal planen så vidt mulig omfatte den samlede utbygging. Departementet kan avgrense godkjenningen til å gjelde enkelte trinn.

Vesentlige kontraktsmessige forpliktelser må ikke inngås eller byggearbeider påbegynnes før plan for utbygging og drift er godkjent, med mindre departementet samtykker i dette.

Departementet kan etter søknad fra rettighetshaver frafalle krav om plan for utbygging og drift.

Departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger. Departementet kan kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjenning.

Utfyllende regler er gitt i petroleumsforskriften §§ 20 til 22 c. De nevnte bestemmelsene gjennomfører EUs prosjektdirektiv for petroleumssektoren. Direktivet er inntatt i EØS-avtalen vedlegg XX. Forskriftsbestemmelsene må følgelig tolkes på en måte som gjør at de oppfyller direktivet.

Etter petroleumsløven § 4-2 er det også Energidepartementet som har kompetansen til å godkjenne søknaden om PUD. Av bevilgningsmessige årsaker må Stortinget i visse tilfeller samtykke i at godkjenning gis. I henhold til statsbudsjettvedtaket for 2023 var det for det året ikke krav om foreleggelse for Stortinget dersom prosjektet ikke hadde prinsipielle eller samfunnsmessige sider av betydning, samlede investeringer for prosjektet var under 15 milliarder kroner, prosjektet hadde «akseptabel samfunnsøkonomisk lønnsomhet» og var «rimelig robust mot endringer i prisutviklingen for olje og naturgass».

I HR-2020-2472-P la Høyesterett til grunn at klimakonsekvensene ville bli vurdert på PUD-stadiet. Miljøorganisasjonene anførte at nekting på dette stadiet, eller godkjenning på vilkår som i praksis innebærer en nekting, «er urealistisk». Til dette bemerket Høyesterett at tiltakshaver ikke har rettskrav på godkjenning av PUD. I avsnitt 220–222 uttalte Høyesterett:

(220) Utgangspunktet i lova er klart: Utvinning krev ein godkjend PUD. Lova set ikkje opp kriterium for godkjenninga. Løyvehavaren er gjennom utvinningsløyvet rett nok sikra ein einerett til utvinning, men dette har fremst den verknaden at ingen andre kan utvinne. Før PUD er godkjend, kan løyvehavaren ikkje inngå vesentlege kontraktar eller byrje byggjearbeid utan samtykke frå departementet, sjå petroleumslova § 4-2 femte ledd. Dette skal sikre at selskapa ikkje påfører seg sjølv eller andre for store utgifter eller bindingar i leitefasen. Førearbeida understrekar at eit slikt samtykke heller ikkje legg føringar for seinare handsaming av ein søknad om PUD, sjå Ot.prp.nr.43 (1995–1996) side 43. Dette understrekar at løyvehavaren ikkje har rettskrav på godkjenning av PUD.

(221) Innanfor ramma av petroleumslova § 4-2 og allmenn forvaltningsrett er det heller ikkje noko til hinder for at styresmaktene ved godkjenning av PUD stiller så strenge vilkår at løyvehavaren vel ikkje å gå vidare med planen.

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

Før lagmannsretten går inn på hvilke krav til saksbehandlingen som direkte følger av prosjektdirektivet, bemerkes at den stillingen PUD-godkjenningen følgelig har i norsk petroleumsregulering, også er av betydning ved fastleggingen av de kravene som gjelder til saksbehandlingen. I avsnitt 183 pekte Høyesterett på at Grunnloven § 112 andre ledd stiller krav til saksbehandlingen i saker som berører miljøet. Høyesterett uttalte at jo større konsekvenser et vedtak har, dess strengere krav må det stilles til avklaring av konsekvensene, og tilføyde at også domstolsprøvingen av saksbehandlingen må være mer inngående dess større konsekvenser tiltaket har.

Ut over dette er det på det rene at behandlingen som ligger til grunn for PUD-godkjenningen skal bidra til å oppfylle retten til miljøinformasjon i Grunnloven § 112 andre ledd. Slik lagmannsretten ser det, skal saksbehandlingen også legge til rette for at myndighetene oppfyller sine forpliktelser etter Grunnloven § 112 tredje ledd, jf. første ledd.

4. De nærmere kravene til saksbehandling for godkjenning av PUD

Prosjektdirektivet – direktiv 2011/92/EU «on the assesment of effects of certain public and private projects on the enviroment» – er en konsolidering av erstatning av tidligere 85/337/EØF med endringer. Direktivet er også endret flere ganger etter vedtakelsen 13. desember 2011.

Formålene bak direktivet fremkommer blant annet i fortalen. Direktivet skal bidra til et høyt beskyttelsesnivå av miljøet. Prosjektets miljøvirkninger skal beskrives og vurderes i forkant av at tillatelser gis og etter at det har vært en høringsprosess, som dermed også ivaretar hensyn til demokratisk involvering. Av fortalen fremgår også at direktivet er ment

å gjennomføre Århuskonvensjonen fra 1998 (UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters).

Direktivet oppstiller en plikt til å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering – «environmental impact assessment» – forut for at tillatelse gis i større prosjekter. Det er ubestridt at direktivet får anvendelse på de tre prosjektene som denne saken gjelder.

Det følger av artikkel 1 nr. 2 bokstav g at det med miljøkonsekvensvurdering – menes en «process» bestående av fem ledd. Stikkordsmessig er disse: (i) utarbeidelse av en «environmental impact assessment report by the developer», (ii) «the carrying out of consultations», (iii) «the examination by the competent authority of the information», (iv) «the reasoned conclusion by the competent authority» og (v) «the integration of the competent authority's reasoned conclusion into any of the decisions referred to in Article 8a». Lagmannsretten går nedenfor nærmere inn på disse elementene.

Om hva som skal inngå i miljøkonsekvensvurderingen, heter det i artikkel 3 nr. 1:

The environmental impact assessment shall 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).

Miljøkonsekvensvurderingen består altså dels i at visse miljøkonsekvenser skal *utredes* («identify, describe») og dels at disse skal *vurderes* («assess»).

«Climate» er uttrykkelig nevnt som en av flere faktorer som skal inngå i miljøkonsekvensvurderingen. Om plikten til både å utrede og vurdere, heter det i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse 21. mai 2025 avsnitt 114:

Som nevnt over, er vedkommende miljømyndighet etter EIA-direktivet artikkel 3 ansvarlig for å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering som må inneholde en beskrivelse av prosjektets direkte og indirekte virkninger på de faktorene som er nevnt i de fire første strekpunktene i samme artikkel, og samspillet mellom disse faktorene. For å oppfylle forpliktelsen den er pålagt etter artikkel 3, kan vedkommende miljømyndighet ikke begrense seg til å identifisere og beskrive et prosjekts direkte og indirekte virkninger på visse faktorer, men må også vurdere dem på en hensiktsmessig måte i hvert enkelt tilfelle. Denne vurderingsplikten skiller seg fra den prosessuelle plikten fastsatt i EIA-direktivet artikkel 11 (jf. dommen i Kommisjonen mot Irland, C-50/09, som sitert over, avsnitt 36 til 38).

Partene har vært uenige om pliktene etter direktivet omfatter utredning og vurdering av forbrenningsutslipp. Det første av de tre spørsmålene som lagmannsretten forela for EFTA-domstolen, var om forbrenningsutslipp skal anses som miljømessige «virkninger» av prosjektet etter artikkel 3 nr. 1. Dette ble besvart bekreftende i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse 21. mai 2025, jf. slutningen punkt 1 på side 21 i avgjørelsen som gjengis:

Utslipp av klimagasser som frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt oppført i punkt 14 i vedlegg I til europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014, og som deretter selges til tredjeparter, utgjør i direktivets forstand «virkninger» av dette prosjektet.

Som et sentralt premiss for EFTA-domstolen fremkommer i avsnitt 63 at direktivet er ment «å legge til rette for en vurdering av, ikke bare er virkningen av de planlagte arbeidene, men også, og fremfor alt, virkningen av det prosjektet som skal gjennomføres.» I avsnitt 68 og 69 heter det videre:

(68) Når det gjelder klimavirkninger spesielt, gjøres det klart i punkt 13 i fortalen til direktiv 2014/52/EU at klimaendringene vil fortsette å skade miljøet og sette den økonomiske utviklingen i fare. Det følger av dette at prosjekters innvirkning på klimaet må vurderes etter EIA-direktivet.

(69) Som ankemotpartene i hovedsaken har påpekt, er det stor sannsynlighet for at klimagassutslipp vil bli frigjort som følge av den forutgående utvinningen av olje og naturgass i et prosjekt som det foreliggende. Var det ikke for prosjektet, ville klimagassene ha forblitt lagret under jorden. Utvinningen av olje og naturgass representerer som sådan en nødvendig forutsetning for at disse kan brukes som brennstoff, hvorved utslipp som påvirker klimaet vil frigjøres. Det følger av dette at forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes og deretter selges til tredjeparter, er en sannsynlig virkning av prosjektet.

Ved prosesskriv 5. juni 2025 opplyste staten at den vil legge EFTA-domstolens tolkning til grunn, både i nærværende sak og ved annen saksbehandling. Lagmannsretten må likevel ta selvstendig stilling til hvordan direktivet skal tolkes. EFTA-domstolens uttalelse er rådgivende. Det er imidlertid grunn til å legge stor vekt på EFTA-domstolens syn. I dette tilfellet har EFTA-domstolens tolkning, slik lagmannsretten ser det, god forankring i det som fremstår som en naturlig forståelse av ordlyden i direktivet. Artikkel 3 bokstav c omtaler eksplisitt «climate». Det vises også til vedlegg IV til direktivet punkt 5 bokstav f som skisserer at konsekvensutredningen skal beskrive:

(f) the impact of the project on climate (for example the nature and magnitude of greenhouse gas emissions) and the vulnerability of the project to climate change;

Slik lagmannsretten ser det, foreligger det ikke «gode og tungtveiende» grunner for å fravike tolkningsuttalelsen i henhold til HR-2025-490-S avsnitt 66. Lagmannsretten slutter seg etter dette til EFTA-domstolens syn om at direktivet må tolkes slik at forbrenningsutslipp er virkninger av prosjektet som omfattes av utrednings- og vurderingspliktene i direktivet.

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse inneholder også uttalelser om utredningen og vurderingen skal gjøres med utgangspunkt i bruttoutslipp eller nettoutslipp. I avsnitt 95–98 heter det:

(95) ... Det er klart at miljøkonsekvensvurderingen bør begrense seg til virkningene av selve prosjektet, i motsetning til andre alternative prosjekter, enten de måtte eksistere allerede eller være spekulative. Dette er uttrykkelig angitt i teksten i artikkel 3 nr. 1, samtidig som flere andre bestemmelser i direktivet, som staten har påpekt, gjør det klart at prosjektet er det avgjørende begrepet i denne sammenhengen.

(96) EFTA-domstolen bemerker for øvrig at både Kommisjonen mot Spania, C-227/01, som sitert over, og Abraham m.fl., C-2/07, som sitert over, begrenset sin analyse til forutsigbare hendelser som sannsynligvis ville inntreffe etter ferdigstillelsen av de aktuelle prosjektene, uten hensyn til dominoeffekter av andre prosjekter andre steder. Når det gjelder et prosjekt som underkastes en miljøkonsekvensvurdering, er det prosjektets sannsynlige vesentlige miljøvirkninger som følge av selve prosjektets innvirkning på klimaet som er den relevante standarden, uten hensyn til spekulative analyser av dominoeffekter på andre prosjekter andre steder.

(97) EFTA-domstolen bemerker at dette også understøttes av punkt 16 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, som fastsetter at reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen setter offentligheten i stand til å gi uttrykk for synspunkter og bekymringer som kan være relevante for beslutningene, slik at beslutningstakeren kan ta hensyn til disse, noe som øker ansvarligheten og åpenheten i beslutningsprosessen og bidrar til allmenn miljøbevissthet og støtte for beslutningene. Slik reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen ville bli undergravd dersom EIA-direktivet skulle tolkes slik at utbyggeren kunne utelate opplysninger om høye nivåer av klimagassutslipp som følge av forbrenning av olje og naturgass utvunnet i et prosjekt, rett og slett fordi utslippene fra prosjektet ville ligge under terskelverdien for vesentlighet i en «nettoanalyse».

(98) EFTA-domstolen bemerker imidlertid at EIA-direktivet har harmonisert prinsippene for miljøkonsekvensvurderinger av prosjekter ved å innføre minstekrav til hvilke typer prosjekter som skal vurderes. Det er dermed ikke noe i veien for at det kan foretas en tilleggsanalyse av de forventede nettovirkningene av det aktuelle prosjektet med hensyn til klimagassutslipp. Spesielt ordet «minst» i EIA-direktivet artikkel 5 nr. 1 viser at utbyggeren, ved innsending av miljøkonsekvensrapporten, har anledning til å ta med tilleggsopplysninger som kan være relevante for den vurderingen som skal foretas.

Lagmannsretten deler dette synet. Utredningen og vurderingen må altså gjøres med utgangspunkt i bruttoutslipp. Nettoutslipp er en tilleggsopplysning som kan være relevant for vurderingen som skal foretas, se likevel enkelte bemerkninger om dette i punkt 5.2 nedenfor.

EMD har i dom *Greenpeace Nordic mot Norge* 28. oktober 2025 avsnitt 336, med henvisning til praksis fra EU-domstolen i avsnitt 154, forutsatt at det er forbudt etter direktivet å vurdere klimagassutslipp fra prosjekter enkeltvis uten å ta hensyn til de kumulative utslippene fra alle prosjektene samlet.

Lagmannsretten deler denne forståelsen, og viser for øvrig til vedlegg IV til direktivet, hvor det i punkt 5 bokstav b fremgår at «likely significant effects of the project» omfatter «the cumulation of effects with other existing and/or approved projects, taking into account any existing environmental problems relating to areas of particular environmental importance likely to be affected or the use of natural resources».

Tilsvarende er for øvrig lagt til grunn av britiske myndigheter i deres veiledning til konsekvensutredningsprogrammer etter britisk rett, som bygger på direktivet.

Kravene til operatørens rapport er regulert i artikkel 5 nr. 1. I petroleumsforskriften § 20 første ledd er denne rapporten benevnt «konsekvensutredning». Konsekvensutredningen utgjør sammen med «en beskrivelse av utbyggingen», PUD'en som operatøren skal sende til departementet for godkjenning etter petroleumsløven § 4-2 første ledd.

Etter artikkel 6 skal den berørte offentlighet involveres i utredningen ved at rapporten legges ut på høring.

Lagmannsretten bemerker at det er på det rene at forbrenningsutslipp ikke var en del av rapportene fra operatørene som lå til grunn for de opprinnelige PUD-godkjenningene. Spørsmålet for lagmannsretten er imidlertid om kravene til saksbehandlingen er oppfylt når det også ses hen til tilleggsrapportene fra operatørene og departementets beslutninger i 2024.

Om myndighetenes vurdering – «examination» – heter det blant annet i artikkel 5 nr. 3 bokstav b at den skal sikre at den har, eller har tilgang til ved behov, «sufficient expertise to examine the environmental impact assessment report».

Om det femte leddet i miljøkonsekvensvurderingsprosessen som angitt i artikkel 1 nr. 2 bokstav g, myndighetens avgjørelse, bestemmer artikkel 8a:

1. The decision to grant development consent shall incorporate at least the following information:
 - (a) the reasoned conclusion referred to in Article 1(2)(g)(iv);

- (b) any environmental conditions attached to the decision, a description of any features of the project and/or measures envisaged to avoid, prevent or reduce and, if possible, offset significant adverse effects on the environment as well as, where appropriate, monitoring measures.

Artikkel 1 nr. 2 bokstav g (iv) – som artikkel 8a her viser til – sier at miljøkonsekvensutredningen skal inneholde «the reasoned conclusion by the competent authority on the significant effects of the project on the environment, taking into account the results of the examination referred to in point (iii) and, where appropriate, its own supplementary examination».

Petroleumsforskriften § 20 fjerde ledd bestemmer på dette punktet at departementet skal «redegjøre for og begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne plan for utbygging og drift» og at det i begrunnelsen skal «bl.a. fremgå hvilke miljøvilkår som eventuelt er knyttet til godkjennelsen samt hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt å avbøte vesentlige negative miljøvirkninger». Forskriften må som nevnt tolkes på en måte som oppfyller direktivet.

Slik lagmannsretten ser det, er det en helt grunnleggende plikt etter direktivet at myndighetene forut for at tillatelse gis, foretar en selvstendig *vurdering* av prosjektets miljøkonsekvenser. Lagmannsretten viser her også til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 48–50, hvor det heter:

(48) Som forklart i punkt 1 i fortalen til direktiv 2014/52/EU, er målet med EIA-direktivet å sikre et høyt beskyttelsesnivå for miljø og menneskers helse ved å fastsette minstekrav til vurderingen av prosjekters miljøkonsekvenser. Som redegjort for i punkt 3 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, kan EØS-statene i sin nasjonale lovgivning dermed fastsette strengere regler for å beskytte miljøet. Det er norske domstoler som må vurdere om staten har utøvd dette skjønnet.

(49) Logikken som ligger til grunn for EIA-direktivet, er å forebygge miljøskader. Som det følger av punkt 4 og 14 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, krever direktivet en vurdering av miljøvirkningene av offentlige og private prosjekter for å oppnå et høyt beskyttelsesnivå for miljøet, som fastsatt blant annet i punkt 10 i fortalen til EØS-avtalen og EØS-avtalen artikkel 73. Miljøvirkningene av et prosjekt bør vurderes under hensyn til ønsket om å verne menneskers helse, bidra til livskvalitet ved å bedre miljøet, sikre at artsmangfoldet består, og å bevare økosystemets reproduksjonsevne, som er grunnleggende for alt liv (jf. dom 14. mars 2013 i Leth, C-420/11, EU:C:2013:166, avsnitt 28, 29 og 34).

(50) EFTA-domstolen bemerker at plikten til å foreta en forutgående vurdering av miljøvirkningene av et prosjekt dermed er begrunnet i at det på beslutningsnivå er nødvendig for vedkommende myndigheter, som angitt i punkt 2 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, å ta miljøvirkninger i betraktning på et så tidlig stadium som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser. I dette punktet i fortalen står det videre at denne tilnærmingen er i samsvar med føre-var-prinsippet og prinsippene om at det skal treffes forebyggende tiltak, og om at skade på miljøet fortrinnsvis skal

rettes opp ved kilden, og prinsippet om at forureneren betaler, som etter EØS-avtalen artikkel 73 er grunnprinsippene for avtalens miljøpolitikk (sml. dom 6. juli 2023 i *Hellfire Massy Residents Association*, C-166/22, EU:C:2023:545, avsnitt 38).

Også utredningsplikten etter direktivet er sentral, men da særlig fordi utredningen skal inngå som et grunnlag for myndighetenes egen vurdering. I tillegg har utredningen en selvstendig betydning fordi den tjener miljøinformasjonsformål, som er et viktig formål ved direktivet. I EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 54 heter det om dette:

(54) Følgelig fastsetter punkt 16 i fortalen til direktiv 2011/92/EU at reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen setter offentligheten i stand til å gi uttrykk for synspunkter og bekymringer som kan være relevante for beslutningene, slik at beslutningstakeren kan ta hensyn til disse. Dette øker ansvarligheten og åpenheten i beslutningsprosessen og bidrar til allmenn miljøbevissthet og støtte for beslutningene.

Lagmannsretten tilføyer at denne forståelsen av direktivets krav til utredning og vurdering, også oppfyller kravene til dette som etter lagmannsrettens syn kan utledes av kravene til saksbehandling i Grunnloven § 112.

Kravene oppfyller også kravene til den nasjonale beslutningsprosessen som følger av EMK artikkel 8, og som EMD i *Greenpeace-dommen* har oppsummert slik, med henvisning til EMDs dom 9. april 2024 *KlimaSeniorinnen mot Sveits*, i avsnitt 318 og 319:

318. ... Considering the Court's established case-law on the environment and climate change (*ibid.*, §§ 539 and 554), the grave and irreversible nature of the risks involved, the principle of precaution and the international case-law on the matter, it is clear that especially material in determining whether the respondent State has remained within its margin of appreciation is the following procedural safeguard which is to be taken into account as regards the State's decision-making process in the context of environment and climate change: an adequate, timely and comprehensive environmental impact assessment in good faith and based on the best available science must be conducted before authorising a potentially dangerous activity that may be harmful to the right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life.

319. In the context of petroleum production projects, the environmental impact assessment must include, at a minimum, a quantification of the GHG emissions anticipated to be produced (including the combustion emissions both within the country and abroad; compare, *mutatis mutandis*, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others*, cited above, § 550). Moreover, at the level of the public authorities, there must be an assessment of whether the activity is compatible with their obligations under national and international law to take effective measures against the adverse effects of climate change. Lastly, informed public consultation must take place at a time when all options are still open and when pollution can realistically be prevented at source.

Lagmannsretten kan ikke se at utrednings- og vurderingsplikten strekker seg lengre etter andre menneskerettslige forpliktelser som er gjort til norsk lov, og som miljøorganisasjonene har vist til.

I tillegg til å sikre at myndighetene vurderer om godkjenning er forenlig med forpliktelser både etter nasjonal og internasjonal rett til å iverksette effektive tiltak mot negative virkninger av klimaendringer – som fremhevet av EMD, bidrar kravene således til å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelse til å forebygge klimakonsekvenser i henhold til prinsippet «to prevent significant harm to the environment», slik det blant annet følger av ICJs rådgivende uttalelse 23. juli 2025.

Med disse rettslige utgangspunktene vurderer lagmannsretten om saksbehandlingen som ligger til grunn for godkjenningene av PUDene oppfyller kravene til utredning og vurdering av forbrenningsutslipp.

5. Er kravene til vurdering av forbrenningsutslipp oppfylt?

5.1 Oversikt

Som redegjort for ovenfor, følger det både av internasjonale forpliktelser gjort til norsk lov og på rent internrettslig grunnlag – at det gjelder krav til både utredningen og vurderingen av miljøkonsekvensene av forbrenningsutslipp før PUD-godkjenning kan gis. Miljøorganisasjonene gjør gjeldende at saksbehandlingen er mangelfull på begge punkter.

Som det har fremgått, inneholdt miljøkonsekvensrapportene fra operatørene som lå til grunn for de opprinnelige vedtakene om godkjenning av PUD, ingen utredning av forbrenningsutslipp. Etter tingrettens dom har imidlertid operatørene utarbeidet tilleggsutredninger. Det var oversendelsen av rapportene med disse tilleggsutredningene som var foranledningen til at departementet vurderte omgjøring.

For lagmannsretten har det vesentlige av oppmerksomheten vært rettet mot spørsmålet om disse tilleggsutredningene er tilstrekkelige – herunder hvor langt utredningsplikten strekker seg, særlig med hensyn til de videre konsekvensene av temperaturstigningen som klimagassutslipp leder til – i tillegg til om slike tilleggsutredninger er egnet til å reparere feil i miljøvurderingskonsekvensprosessen.

Lagmannsretten finner det likevel hensiktsmessig å først ta stilling til om *vurderingen* av miljøkonsekvensene av forbrenningsutslippene som ligger til grunn for godkjenningene er tilstrekkelig. Dette må gjøres med utgangspunkt i departementets beslutning om ikke å omgjøre, sett i sammenheng med det opprinnelige vedtaket. Men også andre tilgjengelige dokumenter kan i prinsippet være relevante.

Det er uomstridt at domstolene kan prøve fullt ut om det foreligger saksbehandlingsfeil og hvilken virkning eventuelle feil skal tillegges. Lagmannsretten kan ikke se at det er forhold

som tilsier at det skal utvises tilbakeholdenhet ved prøvingen. Som nevnt ga Høyesterett i HR-2020-2072-P avsnitt 183 uttrykk for at prøvingen heller må være mer inngående dess større konsekvenser tiltaket har. Tilsvarende ble det i KlimaSeniorinnen-dommen lagt vekt på at domstolene i klimasaker har et særlig ansvar for å kontrollere at den utøvende og lovgivende makt følger de regler som gjelder, se avsnittene 412–413.

5.2 Tyrving

Energidepartementets beslutning 28. august 2024 for Tyrving gjengis her i sin helhet. Om bakgrunnen for omgjøringsevurderingen heter det innledningsvis:

Gjennom brev 13. mai 2024 mottok departementet kopi av brev fra Aker BP, der de som operatør sendte forslag til program for utredninger av forbrenningsutslipp for Tyrvingfeltet til høringsinstanser. I brevet opplyser Aker BP at formålet med prosessen er å utrede miljømessige konsekvenser i Norge som følge av klimagassutslipp fra forbrenning av hydrokarboner produsert fra Tyrvingfeltet. Det opplyses videre at utredningene gjøres på eget initiativ og at de er et tillegg til konsekvensutredninger som tidligere er gjennomført.

Gjennom brev 19. juni 2024 mottok departementet kopi av brev fra Aker BP sendt til høringsinstanser med de gjennomførte utredningene. I utredningene opplyses det også om innkomne høringsuttalelser til utredningsprogrammet, og hvordan disse er fulgt opp.

I brev 21. august 2024 informerer Aker BP om at høringsrunden av utredninger av forbrenningsutslipp er gjennomført. Av brevet fremkommer også Aker BP sin vurdering av innkomne høringsuttalelser til utredningene.

Deretter skriver og konkluderer departementet:

Departementet viser videre til vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av Tyrvingfeltet. Det fremgår av vedtaket at departementet har gjort et anslag over hvor store bruttoutslipp bruken av de forventet utvinnbare ressursene fra Tyrvingfeltet medfører. Departementet la i vedtakene til grunn at det ikke ville være i strid med Grunnloven § 112 å godkjenne utbyggingen, jf. HR-2020-2472-P.

Aker BP har, med de utredningene som nå er gjennomført, belyst forbrenningsutslipp fra sluttforbruk av olje og gass utvunnet fra Tyrvingfeltet og effekter på miljøverdier i Norge. Aker BP viser i brev 21. august 2024 til at selskapet vurderer at det ikke har kommet frem informasjon om miljøkonsekvenser fra forbrenningsutslipp fra sluttforbruk som er av en art eller omfang som tilsier ytterligere tiltak utover det som allerede er planlagt.

Departementet viser til den utredningsprosessen, inkl. offentlig høring, som nå er gjennomført av Aker BP. I brev 7. mai 2024 fra Aker BP til departementet er det gjort rede for den kommende utredningsprosessen, og Aker BP ba departementet om å vurdere eventuell ny informasjon fra utredningene. Departementet har kommet til

at det ikke har fremkommet informasjon som gir grunnlag for å omgjøre vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av Tyrvingfeltet.

Selv om Aker BP ikke hadde inkludert forbrenningsutslipp i miljøkonsekvensrapporten som lå til grunn for det opprinnelige vedtaket fra 5. juni 2023, ble forbrenningsutslipp berørt av departementet i vedtaket.

Energidepartementets vurdering starter slik:

Departementet viser til den gjennomførte konsekvensutredningen og operatørens tilsvarende innkomne høringsuttalelser, og anser utredningsplikten som oppfylt. I departementets vurdering av om PUD skal godkjennes etter petroleumsloven er fordelene og ulempene ved utbyggingen, herunder en eventuell forringelse eller tap i naturmangfoldet, veid opp mot hverandre. Skader og ulemper for både allmenne og private interesser er hensyntatt. Bevaring av naturmangfoldet inngår i konsekvensutredningen utført av rettighetshaver og i departementets skjønnsutøvelse etter petroleumsloven. Det innebærer at miljøkonsekvensene ved utbyggingen vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 7 og prinsippene i samme lov §§ 8-10 er lagt til grunn som retningslinjer for saksbehandlingen. Det er ikke påvist vesentlige negative miljøkonsekvenser ved utbyggingen, og departementet vurderer kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig til å fatte vedtak. Etter en avveining i tråd med naturmangfoldloven, er det departements vurdering at utbyggingen kan gjennomføres.

Lagmannsretten anser det klart – særlig på bakgrunn av uttalelsen om at det ikke er påvist vesentlige negative miljøkonsekvenser ved utbyggingen – at denne vurderingen er begrenset til å gjelde konsekvenser av nettopp utbyggingen, og ikke forbrenningsutslipp. Etter å ha vist til vurderinger foretatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og av Oljedirektoratet, skriver imidlertid Energidepartementet med utgangspunkt i plenumsdommen fra Høyesterett:

I Høyesteretts dom av 22. desember 2020 vedrørende gyldigheten av 23. konsesjonsrunde omtales spørsmålet om vurderinger av utslippskonsekvensene ved forbrenning av eksportert norsk petroleum opp mot Grunnloven § 112. I dommen legger Høyesterett til grunn at det i bruken av Grunnloven § 112 må kunne ses hen til om utslipp fra forbrenning i utlandet av norskprodusert petroleum gjør skade i Norge. Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett. Departementet har gjort et anslag over hvor store brutto utslipp (uten å 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.

Lagmannsretten kan ikke se at det er andre tilgjengelige dokumenter som gir uttrykk for vurderinger av konsekvensene av forbrenningsutslippene fra Tyrving. Spørsmålet er altså om det som her kommer til uttrykk, er tilstrekkelig.

Som redegjort for ovenfor, følger det av ordlyden i prosjektdirektivet artikkel 8a nr. 1 bokstav a, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav g (iv) at departementets avgjørelse skal inneholde «the reasoned conclusion by the competent authority on the significant effects of the project on the environment, taking into account the results of the examination referred to in point (iii) and, where appropriate, its own supplementary examination».

Ordlyden tilsier at departementets vurderinger må tilfredsstillende en viss kvalitet. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse underbygger også at artikkel 8a fastsetter enkelte minstekrav. I avsnitt 77 heter det følgende:

(77) På samme måte fastsetter EIA-direktivet artikkel 8a nr. 1 minstekrav til innholdet i en utbyggingstillatelse, først og fremst når det gjelder konklusjonene av vurderingen av et prosjekts miljøkonsekvenser og miljøvilkårene for gjennomføring av prosjektet. EIA-direktivet artikkel 8a gjør det klart at vedkommende myndighets beslutning om å gi eller avslå en utbyggingstillatelse skal treffes blant annet på grunnlag av miljøkonsekvensvurderingen. Etter artikkel 8a nr. 1 bokstav b) skal det nødvendige innholdet også omfatte eventuelle miljøvilkår knyttet til beslutningen, en beskrivelse av alle egenskaper ved prosjektet og/eller tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet, samt, dersom det er relevant, overvåkingstiltak. Dette innebærer at prosessen med miljøkonsekvensvurdering i en sak som den hovedsaken gjelder, representerer den siste anledningen for departementet som vedkommende myndighet til å avgjøre om det bør gis tillatelse til utvinning av olje og naturgass eller ikke, og eventuelt til å fastsette hvilke mengder som kan utvinnes. Dette tidspunktet er derfor avgjørende for om klimagassutslippene som kan antas å oppstå som følge av forbrenningen av produktene utvunnet ved prosjektet, vil ende opp i atmosfæren.

Departementets vurdering skal omfatte de vesentlige miljøkonsekvensene av prosjektet. Lagmannsretten mener at direktivet må forstås slik at departementet må tydeliggjøre hvilke miljøkonsekvenser som det legger til grunn. Videre følger det av artikkel 1 nr. 2 bokstav g (v) at miljøkonsekvensene må trekkes inn i vurderingen av om godkjenning skal gis eller ikke. Etter lagmannsrettens syn må kravet om «reasoned conclusion» forstås slik at dersom godkjenning gis til tross for at prosjektet har vesentlige negative miljøkonsekvenser, må dette være begrunnet.

Etter lagmannsrettens syn skaper beslutningen fra 2024, lest i sammenheng med vedtaket fra 2023 og tilleggsrapporten fra Aker BP om forbrenningsutslipp, uklarhet ved om miljøkonsekvensvurderingen er gjort med utgangspunkt i bruttoutslippene, slik det er krav om. Riktignok viser departementet til de beregnede bruttoutslippene, men dette gjøres først etter at departementet har gitt uttrykk for at det er «usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett».

Selv om anslag over nettoutslipp skal anses som en tilleggsopplysning som kan være relevant for vurderingen som skal foretas, mener lagmannsretten at slike anslag først kan være relevante – og da under forutsetninger som lagmannsretten kommer tilbake til – i vurderingen av om PUD-godkjenning skal gis til tross for de negative miljøkonsekvensene. Forbrenningsutslipp som anslås å ville skje som følge av utvinning av fossil energi andre steder, dersom PUD-godkjenning ikke gis, er ikke miljøkonsekvenser av prosjektet.

Dessuten er det i beslutningen eller vedtaket heller ikke sett hen til de kumulative forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet, slik det er krav om.

Lagmannsretten mener at disse to forholdene i seg selv – og uavhengig av hvor langt utredningsplikten strekker seg – innebærer at det ikke er tilstrekkelig tydeliggjort hvilke miljøkonsekvenser av forbrenningsutslippene som legges til grunn for vurderingen.

Slik lagmannsretten ser det, er dessuten en helt sentral mangel ved saksbehandlingen at departementet ikke kan anses å ha gitt en «reasoned conclusion» for godkjenningen av PUD'ene til tross for klimagassutslippene.

Staten har anført at uttalelsen om forholdet til Grunnloven § 112 gir uttrykk for at det er foretatt en vurdering. Etter lagmannsrettens syn oppfyller uttalelsen ikke kravet om begrunnelse etter direktivet.

For det første er det ikke bare den materielle skranken i Grunnloven § 112 første ledd som kan gi departementet en plikt til å avslå søknaden om PUD, eventuelt sette vilkår. Det følger av Greenpeace Nordic-dommen at departementet med grunnlag i EMK artikkel 8 også har en plikt til å vurdere om godkjennelse er forenlig med Norges forpliktelser etter internasjonal rett.

Før det andre gir petroleumsløven § 4-2 anvisning på et forvaltningskjønn, se HR-2020-2471-P avsnitt 220 og 221. Det innebærer etter lagmannsrettens syn at departementet må vurdere om miljøvirkningene av forbrenningsutslippene tilsier at søknaden om godkjenning avslås, eller at det settes vilkår, selv om det ikke foreligger plikt til å avslå søknaden etter Grunnloven § 112. I skjønnsutøvelsen må det altså foretas en samlet avveining av de relevante hensynene. Når det gjelder rettslige krav til denne avveiningen, viser lagmannsretten til at EMD ved utlegningen av forpliktelsene etter EMK artikkel 8 har uttalt at «climate protection should carry considerable weight in the balancing of any competing considerations», se Greenpeace Nordic-dommen avsnitt 316 og KlimaSeniorinnen-dommen avsnitt 542.

Lagmannsretten oppfatter staten slik at det også anføres at den avveiningen som direktivet gir anvisning på, uansett følger av det som – forenklet sagt – er norsk petroleumspolitik. Dette kommer til uttrykk flere steder, blant annet ved Stortingets behandling i tilknytning

til PUD-godkjenningen for Yggdrasil, og i siste klimamelding, Meld. St. 25 (2024–2025). Staten har videre vist til at denne politikken har bred oppslutning på Stortinget.

Lagmannsretten legger til grunn at direktivet åpner for at enkelte avveininger på overordnet nivå kommer til uttrykk i andre dokumenter enn i godkjenningen av den enkelte PUD, som det så vises til i vedtaket. Det gjelder betydningen av for eksempel hensynet til energisikkerhet, statlige inntekter og sikkerhetspolitiske hensyn, holdt opp mot miljøkonsekvensene av forbrenningsutslippene. Det må være en forutsetning – som for miljøkonsekvensutredningen ellers – at den overordnede avveiningen bygger på oppdatert informasjonsgrunnlag. En slik overordnet avveining kan legge til rette for at kravet om at det ses hen til miljøkonsekvensene av samlet norsk petroleumsvirksomhet oppfylles på en hensiktsmessig måte.

Det er imidlertid på det rene at det i PUD-godkjenningen ikke er vist til en slik overordnet avveining. Lagmannsretten kan heller ikke se at det forelå noe annet dokument der det var foretatt en overordnet avveining. En rekke relevante hensyn er berørt i Prop. 97 S (2022–2023), som lå til grunn for PUD-godkjenningen for Yggdrasil, særlig i del II om «status for petroleumsvirksomheten». Etter lagmannsrettens syn inneholder den imidlertid ingen reell avveining. I en slik avveining skal dessuten miljøhensynene gis betydelig vekt.

Uansett fritar ikke en overordnet avveining for at den også må holdes opp mot de funnene som ligger til grunn for den konkrete søknaden om PUD, jf. for så vidt HR-2020-2472-P avsnitt 216. Lagmannsretten peker her som eksempel på hvilke volum søknaden gjelder, om det er tale om utvinning av gass eller olje, og om det eventuelt er tyngre olje enn gjennomsnittet på norsk sokkel. Dette er forhold som har betydning for de konkrete miljøvirkningene av prosjektet. De relevante hensynene for utvinning kan også gjøre seg gjeldende med ulik styrke avhengig av om det for eksempel er tale om olje eller gass.

Som nevnt er det også i avveiningen av om PUD skal godkjennes til tross for klimagassutslippene, at betraktninger om nettoutslipp er relevante. Lagmannsretten vil imidlertid for det første bemerke at bruken av analyser av nettoutslipp, som beror på vurderinger av handlinger fra andre markedsaktører, må skje på en måte som ikke tilslører statens eget ansvar for å innfri nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser. For det andre må det både etter direktivet og alminnelig norsk forvaltningsrett, jf. blant annet Rt-1981-745, stilles visse krav til det faktiske grunnlaget som departementet bygger på, dersom dette trekkes inn i begrunnelsen for å innvilge søknaden til tross for klimagassutslippene fra prosjektet. En generell henvisning til at det er «usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale klimagassutslipp totalt sett» slik det er gjort i tilfellet her, er klart ikke tilstrekkelig. Siden anslag om nettoutslipp nettopp bygger på høy grad av usikkerhet – noe bevisførselen for lagmannsretten også har tydeliggjort – er henvisning til en enkeltstående analyse, uten å se hen til samlet tilgjengelig informasjon, etter lagmannsrettens syn heller ikke tilstrekkelig.

Lagmannsretten finner derfor at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved PUD-godkjenningen for Tyrving ved at kravet til vurdering ikke er oppfylt.

5.3 Yggdrasil

Energidepartementets beslutning 28. august 2024 for Yggdrasil er med ett unntak utformet på samme måte som beslutningen for Tyrving av samme dato. Forskjellen er at det etter uttalelsen om forholdet til Grunnloven § 112, også er en henvisning til Prop. 97 S (2022–2023) og Energi- og miljøkomiteens behandling i Innst. 459 S (2022–2023). De samlede investeringskostnadene for prosjektet i Yggdrasil-området var 115 milliarder kroner, og det var derfor krav om Stortingets samtykke til godkjenningen.

PUD-godkjenningene for feltene i Yggdrasil-området ble gitt ved departementets tre vedtak 27. juni 2023. De tre vedtakene har følgende likelydende formulering om forbrenningsutslipp og behandlingen i Stortinget:

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

Utbyggingsplanene knyttet til den samordnede utbyggingen av Yggdrasil-området har vært forelagt Stortinget, jf. Prop. 97 S (2022–2023) *Utbygging og drift av Yggdrasil-området og Fenris, samt videreutvikling av Valhall, med status for olje- og gassvirksomheten mv.* og Innst. 459 S (2022–2023) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Utbygging og drift av Yggdrasil-området og Fenris, samt videreutvikling av Valhall, med status for olje- og gassvirksomheten mv.*

Prop. 97 S (2022–2023) berører en rekke forhold som er relevante for utbyggingen, men det fremkommer lite informasjon om prosjektets konsekvenser for klimaet globalt og i Norge. Enkelte steder er klimautfordringen nevnt, blant annet i punkt 2.2.4 hvor det er angitt at «klimautfordringen vil forbli en langsiktig driver i energisystemet», men her som en del av et resonnement om det fremtidige markedet. Klimautfordringen kobles ikke opp til spørsmålet om tillatelse bør gis eller ikke.

Enkelte konkrete bemerkninger fremkommer i punkt 4.4 med overskriften «Utredningsplikten – brutto og netto klimagassutslipp fra norsk olje og gass». Punktet inngår i del II om status for petroleumsvirksomheten, som det også er vist til ovenfor. Det refereres der til plenumsdommen og at «Høyesterett viste i dommen til at det ikke er tvil om at globale utslipp også vil ramme Norge». Dette kan forstås som en synliggjøring av klimarisiko, men det gjøres uten tilknytning til Yggdrasil. Deretter redegjøres det generelt for at det foretas tiltak som skal fremme utslippskutt og deltagelse i klimasamarbeid. Heller ikke her er det noen konkretisering av om slike tiltak har

tilknytning til Yggdrasil på en måte som kunne innebære en kompensering av den negative konsekvensen.

I samme punkt heter det:

Det er usikkert om nye utbyggingsprosjekter på norsk sokkel bidrar til økte, uendrede eller lavere globale nettoutslipp; altså hvis en også tar hensyn til annenordenseffekter i energimarkedene av økt ressursutvinning i Norge. Dette temaet er vurdert av ulike fagmiljøer som har kommet frem til ulike anslag på nettoeffektene. Alle slike beregninger er naturlig nok basert på en rekke diskuterte og usikre forutsetninger. Uansett vil nettoeffekten på de globale utslippene være svært liten i et globalt perspektiv, og alltid mindre enn bruttoutslippene.

Etter å ha redegjort for konsekvensutredningene for de tre feltene i området i punkt 6, heter det under departementets vurdering i punkt 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 CO₂-ekvivalenter. Denne typen beregninger er usikre og resultatene påvirkes av ulike forutsetninger om fremtidig utvikling. Ved alternative forutsetninger ville det beregnede tallet blitt annerledes. Departementet har også gjort et anslag over hvor store brutto forbrenningsutslipp bruken av utvinnbare ressurser fra Yggdrasil kan medføre. Over feltenes levetid anslås dette til om lag 365 mill. tonn CO₂, noe som i snitt utgjør ca. 15,2 mill. tonn CO₂ per år. Disse beregningene gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge, jf. Grunnloven § 112.

I Innst. 459 S (2022–2023) ga flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité sin tilslutning til Regjeringens forslag om at Stortinget skulle gi samtykke til godkjenning av PUD i Yggdrasil-området, og Stortinget fattet vedtak i samsvar med det. Flertallet berørte ikke forbrenningsutslipp i sine merknader. Under behandlingen i Stortinget, viste imidlertid komiteens saksordfører til at det av proposisjonen fremkommer at «beregningene viser at dei globale klimagassutslippene vil verta reduserte med om lag 257 millionar tonn CO₂-ekvivalentar for prosjekt som er omfatta av oljeskatepakka i den forventa produksjonsperioden til prosjekta, men det går også fram av proposisjonen at desse tala er usikre», jf. S.tid. (2022–2023) side 4589. For øvrig er flere hensyn som er relevante i en avveining om PUD-godkjenning skal gis til tross for klimagassutslippene, berørt både i komitémerknadene og i innleggene under stortingsdebatten.

Lagmannsretten mener at PUD-godkjenningen for Yggdrasil har de samme manglene når det gjelder kravet til vurdering, som godkjenningen for Tyrving: Det er uklart om miljøkonsekvensvurderingen er gjort med utgangspunkt i bruttoutslippene, og det er ikke sett hen til de kumulative forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet. Som for Tyrving, er det sentralt at det heller ikke for Yggdrasil foreligger en «reasoned conclusion» for godkjenningen av PUD'ene til tross for klimagassutslippene.

Den begrunnelsen som departementet ga i tilknytning til Yggdrasil, skiller seg fra begrunnelsen for Tyrving ved at det også ble vist til en analyse av nettutslipp fra Rystad Energy, som viste at Yggdrasil kunne redusere globale klimagassutslipp med om lag 52 millioner tonn CO₂. På samme tidspunkt forelå det en kjent rapport fra Vista Analyse som viste en økning av forbrenningsutslippene. Det er for øvrig angitt av Aker BP i tilleggsutredningen fra 2024 for Yggdrasil på side 12 at det ut fra Rystad Energys konklusjoner fra 2023 estimeres en netto reduksjon på 41 millioner tonn CO₂, mens det ut fra konklusjonene til Vista Analyse i 2023 estimeres en netto økning på 19 millioner tonn CO₂. Som lagmannsretten har gitt uttrykk for ovenfor, er det med den høye usikkerheten som er knyttet til anslag over nettutslipp, ikke tilstrekkelig å bygge på en enkeltstående analyse når dette trekkes inn i begrunnelsen for å innvilge søknaden til tross for klimagassutslippene fra prosjektet.

Når det gjelder betydningen av Stortingets samtykke, bemerker lagmannsretten at det etter petroleumsloven § 4-2 er departementet som har kompetanse til å godkjenne PUD, og som derfor er ansvarlig for den godkjenningen som eventuelt gis. Departementet kan følgelig ikke unnlate å foreta den avveiningen som det er krav om, med mindre Stortingets vurdering er i samsvar med de kravene som stilles, og departementet uttrykkelig slutter seg til den. Det er ikke tilfellet her.

Det foreligger følgelig saksbehandlingsfeil ved PUD-godkjenningen også for Yggdrasil ved at kravet til vurdering ikke er oppfylt.

5.4 Breidablikk

Energidepartementets beslutning 20. desember 2024 for Breidablikk er noe kortere, og inneholder ikke noe mer omfattende vurdering, enn beslutningene for Tyrving og Yggdrasil 28. august 2024. Også beslutningen for Breidablikk avsluttes med at departementet tar tilleggsutredningen av forbrenningsutslipp til etterretning, og at det etter departementets vurdering ikke har «fremkommet informasjon som gir grunnlag for å omgjøre vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av Breidablikkfeltet».

Også for vurderingen av om departementet har gjort en tilstrekkelig vurdering av forbrenningsutslipp for Breidablikk, må beslutningen ses i sammenheng med det opprinnelige vedtaket.

Det opprinnelige vedtaket for Breidablikk er fra 29. juni 2021, altså om lag to år tidligere enn vedtakene fra Tyrving og Yggdrasil. I motsetning til det som ble gjort for Tyrving og Yggdrasil, foretok ikke departementet noen beregning for forbrenningsutslipp. Det eneste som står i vedtaket om miljøkonsekvenser er følgende:

Klimarisikoen ved utbyggingen er synliggjort av selskapene gjennom at prosjektet er robust både mot lavere oljepriser og høyere driftskostnader, herunder om dette skulle bli en effekt av fremtidige klimatiltak.

...

Den fremlagte utbyggingsplanen viser at prosjektet kan gjennomføres innenfor akseptable rammer med hensyn til helse, miljø, sikkerhet og andre brukere av havet.

Når departementet verken i beslutningen fra 2024 eller i det opprinnelige vedtaket fra 2021 har kommentert forbrenningsutslippene, er det – ut fra lagmannsrettens syn på godkjenningene for Tyrving og Yggdrasil overfor – klart at vurderingen ikke er tilstrekkelig.

5.5 Oppsummering

Lagmannsretten har følgelig kommet til at det foreligger saksbehandlingsfeil i form av mangelfull *vurdering* av forbrenningsutslippene for alle godkjenningene. Lagmannsretten har ikke funnet det nødvendig å ta stilling til miljøorganisasjonenes anførsler om godkjenningene som sådan også bygger på feil faktum og uforsvarlige prognoser.

Spørsmålet om det også foreligger saksbehandlingsfeil i form av mangelfull *utredning*, behandles nedenfor i punkt 6, før lagmannsretten tar stilling til virkningene av saksbehandlingsfeilene i punkt 7.

6. Er kravene til utredning av forbrenningsutslipp oppfylt?

6.1 Nærmere om hva som skal omfattes av utredningen

Lagmannsretten har i punkt 4 gjengitt hva som etter prosjektdirektivet artikkel 3 skal *utredes* og *vurderes* i en miljøkonsekvensvurderingsprosess.

Minstekravene til innholdet i miljøkonsekvensrapporten som operatøren skal utarbeide, følger av artikkel 5 nr. 1, som lyder slik:

Where an environmental impact assessment is required, the developer shall prepare and submit an environmental impact assessment report. The information to be provided by the developer shall include at least:

- (a) a description of the project comprising information on the site, design, size and other relevant features of the project;
- (b) a description of the likely significant effects of the project on the environment;
- (c) a description of the features of the project and/or measures envisaged in order to avoid, prevent or reduce and, if possible, offset likely significant adverse effects on the environment;
- (d) a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics, and an indication of the

- main reasons for the option chosen, taking into account the effects of the project on the environment;
- (e) a non-technical summary of the information referred to in points (a) to (d); and
 - (f) any additional information specified in Annex IV relevant to the specific characteristics of a particular project or type of project and to the environmental features likely to be affected.

Kravene må tolkes i samsvar med at også forbrenningsutslipp skal utredes, siden dette anses som «likely significant effects of the project», jf. bokstav b.

Minstekravene til operatørens miljørapport etter artikkel 5 nr. 1, omfatter ikke alt som skal inngå i utredningen etter artikkel 3. Etter lagmannsrettens syn åpner direktivet for at det foretas en hensiktsmessig avgrensning av hva som skal utredes av operatøren, og at departementet foretar de nødvendige suppleringsene. Lagmannsretten viser særlig til artikkel 5 nr. 2 og ordningen med høring av konsekvensutredningsprogrammet som følger av PUD-veiledningen som er gitt av Energidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Minstekravene i artikkel 5 nr. 1 må imidlertid tolkes slik at formålet med høringen av miljørapporten etter artikkel 6, oppfylles. Og uansett er det departementet som har ansvaret for hele miljøkonsekvensvurderingsprosessen og det vedtaket som treffes.

Som det har fremgått av gjennomgangen av beslutningene og vedtakene, har departementet i denne saken ikke selv foretatt noen utredning av forbrenningsutslipp som går videre enn tilleggsrapportene fra operatørene. Kravene til utredningen både etter artikkel 5 og etter artikkel 3 må derfor vurderes med utgangspunkt i disse.

Tilleggsrapportene fra Aker BP for Tyrving og Yggdrasil er fra 19. juni 2024. Siden Aker BP er operatør for begge feltene, er de to rapportene likelydende bortsett fra beregningene på grunnlag av volum. Tilleggsrapporten fra Equinor for Breidablikk er fra 9. oktober 2024.

En helt sentral uenighet mellom partene er hvor langt utredningsplikten strekker seg, særlig med hensyn til de videre konsekvensene av temperaturstigningen som klimagassutslipp leder til. Det foreligger ikke rettspraksis fra EU-domstolen som avgjør rekkevidden av utredningsplikten.

Vurderingen av hvor langt utredningsplikten strekker seg, må gjøres i lys av at formålet bak direktivet er å sikre et høyt beskyttelsesnivå av miljøet. Det vises her til punkt 7 i fortalen til direktivet hvor det fremkommer at godkjenning først kan gis «only after an assessment of the likely significant environmental effects of those projects has been carried out». Ordlyden i artikkel 3 – «shall» – tilsier at en beskrivelse opp mot de opplistede faktorene er obligatorisk. Dette gjelder også indirekte virkninger. Samtidig anviser bestemmelsen et skjønn når det gjelder måten dette skal skje på, jf. «an appropriate

manner, in the light of each individual case». Kravene som stilles må heller ikke være urimelig byrdefulle for myndighetene, se C-461/24 avsnitt 55.

6.2 Oversikt over innholdet i tilleggsutredningene fra operatørene

Lagmannsretten gir først en kort redegjørelse for innholdet i tilleggsutredningene.

I tilleggsutredningene fra Aker BP for Tyrving og Yggdrasil redegjøres det i punkt 3 for forbrenningsutslipp fra det aktuelle feltet, både «brutto» og «netto». Det fremkommer at fagmiljøene har ulike syn på nettoeffekten

I utredningen for Tyrving estimeres brutto forbrenningsutslipp til å være 12 millioner tonn CO₂. Videre vises det til at Rystad Energy anslår «den totale produksjonen fra Tyrvingfeltet til å gi en netto reduksjon i globale klimagassutslipp på 0,36 millioner tonn CO₂», mens Vista Analyse anslår «den totale produksjonen fra Tyrvingfeltet til å føre til en netto økning i globale klimagassutslipp på 1,72 millioner tonn CO₂».

I utredningen for Yggdrasil estimeres brutto forbrenningsutslipp til å være 267 millioner tonn CO₂. Det vises til at Rystad Energy anslår at «den totale produksjonen fra Yggdrasil-området til å gi en netto reduksjon i globale klimagassutslipp på 41 millioner tonn CO₂», mens Vista Analyse anslår «den totale produksjonen fra Yggdrasil-området til å føre til en netto økning i globale klimagassutslipp på 19 millioner tonn CO₂».

I utredningene punkt 4 beskrives sammenhengen mellom klimagassutslipp og temperaturendringer, og mellom temperaturendringer og enkelte klimaeffekter i Norge, blant annet ismelting i Arktis, endring i snøgrensen og kortere snøsesong, betydning av vippepunkter, mer ustabilitet når det gjelder nedbør, smelting av isbreer, påvirkning på arter og naturtyper, havforsuring, økt havnivå og mer ekstremvær. Dette oppsummeres i punkt 5 slik for Tyrving:

Hydrokarbonene produsert fra Tyrvingfeltet vil bidra til forbrenningsutslipp som inngår i de totale globale utslippene av klimagasser. Netto forbrenningsutslipp fra hydrokarbonproduksjon fra Tyrvingfeltet estimeres til å gi en temperaturendring på mellom -0,0000002°C og +0,0000011°C, avhengig av beregningsmetode. Brutto forbrenningsutslipp fra hydrokarbonproduksjon fra Tyrvingfeltet estimeres til å gi en oppvarming på mellom 0,000003°C og 0,000008°C.

Basert på dagens kunnskapsbasis og etablerte metoder er det ikke mulig å knytte miljøeffekter i Norge direkte til spesifikke utslippskilder av klimagasser. Det er de totale globale klimagassutslippene som samlet vil påvirke miljøverdier i Norge. Forbrenningsutslippene fra Tyrvingfeltet er så små i forhold til de globale klimagassutslippene at de ikke kan knyttes opp mot målbare temperaturendringer, miljøeffekter eller overskridelser av vippepunkter. Aker BP har derfor gitt en oversikt over de forventede miljøeffektene av klimaendringer i Norge som angitt i

Stortingsmelding 26 (Klima- og miljødepartementet, 2023) samt andre relevante rapporter som omhandler klimakonsekvenser for norske miljøverdier.

Den globale oppvarmingen vil påvirke forskjellige økosystemer og regioner ulikt, og dermed vil miljøeffekter i Norge være særegne for norsk natur. Miljøeffektene i Norge som følge av temperaturendringer globalt avhenger av naturtype. Overordnet sett vil kuldekjære arter bli negativt påvirket, mens varmekjære arter vil bli positivt påvirket. Temperaturendringer vil kunne påvirke artssammensetningen og utbredelsen i Norge. Eksisterende arter kan forbli upåvirket, reduseres eller økes i antall, og/eller endre leveområde som følge av temperaturendringer. Samtidig kan nye arter søke mot norsk natur, som igjen kan påvirke eksisterende artsmangfold.

I oppsummeringen for Yggdrasil lyder det første avsnittet slik:

Hydrokarbonene produsert fra Yggdrasil-området vil bidra til forbrenningsutslipp som inngår i de totale globale utslippene av klimagasser. Netto forbrenningsutslipp fra hydrokarbonproduksjon fra Yggdrasil-området estimeres til å gi en temperaturendring på mellom $-0,000026^{\circ}\text{C}$ og $+0,000012^{\circ}\text{C}$, avhengig av beregningsmetode. Brutto forbrenningsutslipp fra hydrokarbonproduksjon fra Yggdrasil-området estimeres til å gi en oppvarming på mellom $0,00007^{\circ}\text{C}$ og $0,00017^{\circ}\text{C}$.

Også for Yggdrasil-området angis at forbrenningsutslippene er «så små i forhold til de globale klimagassutslippene at de ikke kan knyttes opp mot målbare temperaturendringer, miljøeffekter eller overskridelser av vippepunkter.»

Tilleggsutredningen fra Equinor for Breidablikk redegjør for brutto og netto forbrenningsutslipp, med utgangspunkt i rapport fra Rystad Energy i punkt 3 og rapport fra Vista Analyse i punkt 4. Det fremgår at brutto forbrenningsutslipp er beregnet til 99,6 millioner tonn CO_2 . I punkt 6 beskrives konsekvenser av forbrenningsutslipp på miljøet i Norge, men hvor det også tas et globalt perspektiv. Innledningsvis er det blant annet vist til at FN's klimapanel – IPCC – i 2021-rapporten beskriver en tilnærmet lineær sammenheng mellom kumulative utslipp av CO_2 og resulterende global oppvarming, og at «[g]jenværende karbonbudsjett fra og med 2020, for å begrense global oppvarming til $1,5^{\circ}\text{C}$ sammenliknet med perioden 1850-1900, med 17, 50 og 83% sannsynlighet, er henholdsvis 900, 500 og 400 Gt CO_2 . Det er lagt til grunn at klimaendringene fører til alvorlige og irreversible konsekvenser. I tillegg til at det er redegjort for enkelte effekter på miljøet i Norge, er det vist til vippepunkter i et globalt perspektiv. I oppsummeringen i punkt 7 heter det om forbrenningsutslippene:

På grunn av lavere gassandel enn andre felt på norsk sokkel, samt noe tyngre olje, vil Breidablikk gi høyere netto klimagassutslipp enn et gjennomsnittlig norsk olje- og gassfelt.

Ifølge Rystad Energy vil referansecaset for Breidablikk over en levetid på 38 år redusere globale utslipp med 1 mill. tonn CO_2 -e totalt, mens Vista konkluderer med at globale utslipp vil øke med 9,7 mill. tonn CO_2 -e totalt, gitt IEAs APS scenario.

Dersom man tar hensyn til at en del av produksjonsvolumene vil gå til ikke-energi relaterte formål viser Rystad Energy at referansecaset for Breidablikk vil redusere globale utslipp med 3,4 mill. tonn CO₂-e, mens Vista Analyse viser at de globale utslippene vil øke med 6,9 mill. tonn CO₂-e.

Analysene viser at nettutslipp er vesentlig lavere enn bruttutslipp og utgjør mellom -1–10% av bruttutslippene for referansecaset.

6.3 Vurdering av operatørens rapporter opp mot artikkel 5 nr. 1

Operatørene har gitt relevant informasjon om prosjektene i henhold til artikkel 5 nr. 1 bokstav a, og forbrenningsutslipp er korrekt beskrevet som en sannsynlig vesentlig miljøvirkning, i henhold til bokstav b, hvilket også var selve formålet med tilleggsutredningene.

Miljøorganisasjonene har imidlertid anført at utredningene for Yggdrasil og Breidablikk utelater vesentlige utslipp.

Som nevnt er det i tilleggsutredningen for Yggdrasil lagt til grunn 267 millioner CO₂, mens det i Prop. 97 S (2022–2023) – som lå til grunn for den opprinnelige PUD-godkjenningen – var anslått utvinnbare ressurser fra Yggdrasil med forbrenningsutslipp på 365 millioner tonn CO₂. Avviket mellom departementets anslag og det som er utredet er dermed på 98 millioner CO₂-ekvivalenter. Slik lagmannsretten oppfatter det, skyldes avviket at Aker BP i alle fall på tidspunktet for tilleggsutredningen, kun så for seg at det ville være regningsvarende å utvinne et volum med forbrenningsutslipp på 267 millioner CO₂.

Slik lagmannsretten ser det, er det et grunnleggende krav etter direktivet at alt forbrenningsutslipp fra prosjektet skal utredes. Bestemmelsen i petroleumsloven § 20 femte ledd om at det skal gis melding til departementet ved «vesentlige» endringer i eller avvik fra planen, og at departementet da «kan» kreve fremlagt ny eller endret plan, må forstås i lys av det. Selv om departementet ved den opprinnelige godkjenningen muligens forutsatte utvinning av olje med forbrenningsutslipp på 365 millioner tonn CO₂, må godkjenningen – på bakgrunn av den etterfølgende utredningen og departementets beslutning – forstås å bygge på utvinning med forbrenningsutslipp på 267 millioner CO₂. Sett i lys av direktivet mener lagmannsretten at departementet har plikt til å kreve fremlagt ny eller endret plan ved endring av betydning for den forutsetningen.

Lagmannsretten mener at forholdet for Breidablikk må anses på samme måte. For Breidablikk er det i utredningen lagt til grunn 99,6 millioner CO₂-ekvivalenter i levetiden, mens de utvinnbare ressursene gir forbrenningsutslipp på 107 millioner CO₂-ekvivalenter når det tas hensyn til at feltet inneholder tyngre olje, som gir et større klimaavtrykk.

Tilleggsutredningen fra Equinor konkretiserer ikke forventet temperaturøkning som følge av forbrenningsutslippene på samme måte som utredningen fra Aker BP, men viser til

gjengjeld til IPCCs rapport og karbonbudsjett, som kan være bedre egnet til å illustrere betydningen.

Når det gjelder kravene i artikkel 5 nr. 1 bokstav c og d, legger lagmannsretten til grunn at det fra operatørenes side ikke er planlagt andre tiltak for å kompensere mv. for miljøvirkningene av forbrenningsutslippene, eller at det er vurdert noen alternativer. Lagmannsretten mener at det ikke gjelder noe krav om at de videre konsekvensene av temperaturstigningen som klimagassutslipp leder til, skal fremgå av rapporten.

Ut fra dette finner lagmannsretten at alle de tre tilleggsutredningene fra operatørene oppfyller kravene som stilles til miljøkonsekvensrapporten etter direktivet artikkel 5 nr. 1.

Særlig med tanke på at rapportene skal danne grunnlag for høringen etter artikkel 6, er det uheldig at alle de tre rapportene har oppmerksomheten i hovedsak rettet mot nettutslipp, når utredningen og vurderingen skal gjøres med utgangspunkt i bruttutslippene. Det er også uheldig at rapportene inneholder uttalelser som, i alle fall enkeltvis, kan forstås slik at utslippene ikke har betydning for verdens klima. Lagmannsretten understreker at ved utredningen av miljøvirkningene av klimagassutslipp, må alle utslipp anses relevante som en del av den samlede belastningen som klimaet blir utsatt for, jf. også prinsippet i naturmangfoldloven § 10.

Lagmannsrettens syn er imidlertid at disse forholdene ikke leder til at rapportene ikke oppfyller kravene i artikkel 5 nr. 1. Spørsmålet om hvordan rapportene i detalj bør legges opp – også med tanke på departementets videre utredning og vurdering – hører hjemme i PUD-veiledningen eller i høringen av konsekvensutredningsprogrammet.

Lagmannsretten vurderer så – fremdeles med utgangspunkt i rapportene – den samlede utredningen opp mot artikkel 3.

6.4 Vurdering av den samlede utredningen opp mot artikkel 3

I punkt 4 er det vist til at det er forbudt etter direktivet å vurdere klimagassutslipp fra prosjekter enkeltvis uten å ta hensyn til de kumulative utslippene fra alle prosjektene samlet. Slik lagmannsretten ser det, medfører dette også en plikt til å gjøre utredninger basert på de samlede forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet. Slik utredning er ikke gjort, verken i tilleggsrapportene eller av departementet.

Selv om plikten til å beskrive kumulative effekter er formulert i tilknytning til rapporten som operatøren skal utarbeide etter artikkel 5 nr. 1, anser lagmannsretten det klart at det er i samsvar med direktivets formål at en slik samlet utredning av forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet gjøres av departementet.

I punkt 4 er det også vist til at departementet med grunnlag i EMK artikkel 8 har en plikt til å vurdere om godkjennelse er forenlig med Norges forpliktelser etter internasjonal rett.

Etter lagmannsrettens syn innebærer dette at departementet må gjøre utredninger i lys av gjenværende karbonbudsjetter.

Lagmannsretten viser her særlig til at det gjennom Paris-avtalen artikkel 2 første ledd bokstav a ble inngått enighet mellom traktatpartene om at global temperaturøkning, sammenlignet med før-industriell tid, skal begrenses til 2 grader, og fremhevet at partene skal anstrenge seg for å begrense økningen til 1,5 grader «recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change». Basert på senere overenskomster er forpliktelsen i dag ansett å gjelde begrensning til 1,5 grader, jf. ICJs rådgivende uttalelse 23. juli 2025 avsnitt 224.

Lagmannsretten viser også til at direktivet i seg selv krever at miljøkonsekvensvurderingen må settes inn i en relevant sammenheng. I KlimaSeniorinnen-dommen viste EMD dessuten til at den i vurderingen av utøvelsen av statens skjønnsmargin i klimasaker vil undersøke om lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter «have had due regard» til det gjenværende karbonbudsjettet, se avsnitt 550.

Aker BP har i utredningene for Tyrving og Yggdrasil redegjort for det gjenstående karbonbudsjettet for å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Equinor har gjort det samme i utredningen for Breidablikk. Operatørene har gjengitt tall fra FNs klimapanel som gjaldt pr. 1. januar 2020. Lagmannsretten kan imidlertid ikke se at det er gjort analyser av hvordan utslippene fra feltene – eller norsk petroleumsvirksomhet samlet – forholder seg til det gjenværende karbonbudsjettet. Det er imidlertid tilstrekkelig at slike utredninger gjøres av departementet.

Dessuten har miljøorganisasjonene, som nevnt, anført som feil at prosjektenes virkning på faktorer som fremgår av prosjektdirektivet artikkel 3 første ledd nr. 1, herunder hensynet til barn og andre sårbare grupper, ikke er utredet. Dette er direkte og indirekte virkninger på befolkning og menneskers helse, jord, grunn, vann, luft og klima, materielle goder, kulturarv og landskapet, og samspillet mellom disse. En stor del av miljøorganisasjonens bevisførsel gjaldt slike forhold, også kalt «attribusjonsvitenskap».

Staten har i korte trekk anført at fordi faktorene i artikkel 3 refererer seg til «alt» på jorda, kan direktivet ikke forstås på den måten.

Lagmannsretten viser til at EFTA-domstolen i sin rådgivende uttalelse flere steder fremhevet at forpliktelsen etter artikkel 3 ikke er begrenset til å identifisere og beskrive et projekts direkte og indirekte virkninger på visse faktorer. Virkningene må også vurderes på en hensiktsmessig måte i hvert enkelt tilfelle, se blant annet avsnitt 114.

Det må derfor være på det rene at det ikke er tilstrekkelig å gjøre rede for blant annet forbrenningsutslippene, uten å utrede de indirekte virkningene av utslippene. Lagmannsretten understreker at mens vernet etter Grunnloven § 112 er begrenset til

klimaet i Norge, omfatter direktivet også skade i utlandet. Også av hensyn til vurderingen av de de internasjonale forpliktelsene, herunder folkerettslig sedvanerett, er det nødvendig å se hen til globale virkninger.

For virkningene av klimagassutslipp, mener imidlertid lagmannsretten at utredningsplikten etter artikkel 3 for de fleste faktorene kan ivaretas ved at utslippene, og eventuelt beregnet temperaturøkning eller andel av gjenværende karbonbudsjett, settes i lys av virkningene slik de framgår av nyeste rapport fra FNs klimapanel. En slik utredningsplikt er ikke urimelig byrdefull for staten. Virkningene må så inngå i departementets vurdering av om godkjenning skal gis.

Lagmannsretten har etter dette kommet til at den samlede utredningen er mangelfull ved at det ikke er foretatt utredninger av de samlede forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet, at forbrenningsutslippene ikke er holdt opp mot gjenværende karbonbudsjetter og at det ikke er foretatt en tilstrekkelig vurdering av virkningene på forholdene nevnt i direktivet artikkel 3, hvor det også må ses hen til globale virkninger. Dette er utredninger som etter lagmannsrettens syn ikke må fremgå av operatørens rapporter etter artikkel 5 nr. 1, men som kan gjøres av departementet.

Det foreligger følgelig også saksbehandlingsfeil ved utredningene som ligger til grunn for PUD-godkjenningene.

Miljøorganisasjonene har også gjort gjeldende enkelte andre feil ved saksbehandlingen. Det som er anført har uansett ikke betydning for lagmannsrettens vurdering av virkningen av de saksbehandlingsfeilene som er konstatert, og lagmannsretten tar derfor ikke stilling til dem.

7. Medfører saksbehandlingsfeilene at godkjenningene er ugyldige?

Hovedregelen etter rettspraksis er at vedtak er ugyldig dersom det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feil har virket inn på vedtaket, se eksempelvis HR-2017-2247-A avsnitt 95. Det samme gjelder en beslutning om ikke å omgjøre et tidligere vedtak.

Staten har gjort gjeldende at eventuelle feil ved vedtaket ikke har virket inn etter tilsvarende betraktninger som vist til av flertallet i HR-2020-2472-P avsnitt 243. Et hovedpoeng er – slik lagmannsretten har oppfattet staten – at godkjenningene er i samsvar med norsk petroleumpolitikk, som har bred oppslutning i Stortinget, og hvor forbrenningsutslipp er hensyntatt.

Som vist til av mindretallet i HR-2020-2472-P avsnitt 279, er imidlertid innvirkningslæren bare en hovedregel. Det er der vist til at det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven

§ 41 at også andre vurderinger kan trekkes inn, se Innst. O. nr .2 (1966–1967) side 16, hvor det heter:

Den foreslåtte formuleringen tilsikter ikke å medføre noen forandring i rettspraksis og forvaltningsteori idet den overlater den nærmere grensedracting 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 viste deretter til at det var to hensyn som tilsa at saksbehandlingsreglene måtte håndheves strengt, nemlig at utredningsplikten skulle oppfylle kravene etter Grunnloven § 112 andre ledd og at feilen knyttet seg til gjennomføringen av Norges EØS-rettslige forpliktelser etter plandirektivet.

Lagmannsretten mener at betydningen av saksbehandlingsfeil på PUD-stadiet må bedømmes annerledes enn eventuelle feil i forbindelse med åpning av felt, som plenumsdommen gjaldt, fordi dette er siste mulighet til å foreta den utredningen og vurderingen som kreves både etter Grunnloven § 112 andre ledd, Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og også etter EMK artikkel 8. Lagmannsretten viser også til at hensynet til demokratisk involvering er et viktig formål ved miljøkonsekvensvurderingen.

Når det særlig gjelder betydningen av at saksbehandlingsfeilene utgjør brudd på saksbehandlingskravene etter prosjektdirektivet, viser lagmannsretten til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 110, hvor det heter:

Dersom EØS-statene har unnlatt å gjennomføre den miljøkonsekvensvurderingen av et prosjekt som kreves etter EIA-direktivet, er de følgelig forpliktet til å eliminere de ulovlige konsekvensene av denne unnlattelsen, for eksempel ved å tilbakekalle eller suspendere utbyggingstillatelsen.

Lagmannsretten viser for øvrig til HR-2020-2472-P avsnitt 246, hvor flertallet med utgangspunkt i hvilke krav som følger av EØS-retten, påpeker forskjellen mellom hvilken faktisk betydning åpningsvedtaket og PUD-godkjenningen har.

Ut fra ovenstående kan staten ikke gis medhold i sin anførsel om at godkjenningene bør opprettholdes som gyldige etter en interesseavveining.

Lagmannsrettens syn er etter dette at det følger både av alminnelig forvaltningsrett og av EØS-retten at PUD-godkjenningene – det vil si formelt departementets beslutninger om ikke å omgjøre de opprinnelige vedtakene – må kjennes ugyldige.

8. Kravet om midlertidig forføyning

8.1 Innledning

Tingretten, som kom til samme resultat når det gjaldt spørsmålet om gyldigheten av PUD-godkjenningene etter en prøving av de opprinnelige vedtakene, tok til følge begjæringen om midlertidig forføyning fra miljøorganisasjonene. Tingretten besluttet at staten skulle forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjenning for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.

Miljøorganisasjonene har – som for tingretten – prinsipalt krevd forføyning for at staten pålegges å suspendere virkningene av PUD-godkjenningene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil.

Det er et vilkår for midlertidig forføyning etter tvisteloven § 34-2 første ledd at kravet som begjæres sikret, som betegnes som hovedkravet, blir sannsynliggjort. Videre er det vilkår om at det foreligger sikringsgrunn, og at midlertidig forføyning ikke er uproporsjonalt. Dette følger av tvisteloven § 34-1 henholdsvis første og andre ledd, som gjengis:

- (1) Midlertidig forføyning kan besluttes:
 - a. når saksøktens adferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort, eller
 - b. når det finnes nødvendig for å få en midlertidig ordening i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, eller for å hindre voldsomheter som saksøktens adferd gir grunn til å frykte for.
- (2) Midlertidig forføyning kan ikke besluttes dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet.

Ved Høyesteretts kjennelse 11. april 2025 (HR-2025-677-A) ble lagmannsrettens kjennelse 14. oktober 2024, som ikke tok miljøorganisasjonenes begjæring om midlertidig forføyning til følge, opphevet. Det følger av tvisteloven § 29-24 andre ledd, jf. § 30-3 at lagmannsretten ved sin nye behandling skal legge Høyesteretts rettsoppfatning til grunn. I kjennelsen avklarte Høyesterett at i en sak som dette, gitt at det foreligger brudd på prosjektdirektivet, kan lagmannsretten ikke unnlate å beslutte midlertidig forføyning under henvisning til «kan»-skjønnet, som følger av innledningen til § 34-1 første ledd, dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. Høyesterett tok i kjennelsen avstand fra lagmannsrettens synspunkt om at forholdet mellom statsmaktene og hensynet til sakens særlige karakter kunne tilsi tilbakeholdenhet ved vurderingen av om forføyning skal gis.

Det følger av lagmannsrettens vurdering ovenfor, at hovedkravet – kravet om at PUD-godkjenningene er ugyldige, formelt sett departementets beslutninger om ikke å omgjøre – er sannsynliggjort.

Lagmannsretten tar først stilling til anførsler fra staten om at begjæringen om midlertidig forføyning må avvises, før lagmannsretten vurderer vilkårene om sikringsgrunn og proporsjonalitet.

8.2 Spørsmålet om avvisning

Staten har anført at kravene i tvisteloven § 1-3 andre ledd innebærer at miljøorganisasjonenes begjæring om midlertidig forføyning må rettes mot de som driver den aktuelle virksomheten, og at begjæringen må avvises når dette ikke er gjort.

Lagmannsretten finner at denne anførselen ikke kan føre frem. Hovedkravet som er begjært sikret, er kravet om at PUD-godkjenningene er ugyldige. Staten er således rett saksøkt også når det gjelder begjæringen om midlertidig forføyning. Det er ikke et prosessuelt krav om at tredjeparter må dras inn i søksmål mot det offentlige om gyldigheten av vedtak, og tilsvarende gjelder ved midlertidig sikring av krav om ugyldighet.

Partskonstellasjonen har derimot betydning for hva en midlertidig forføyning kan gå ut på, jf. tvisteloven § 34-3 første ledd som bestemmer at det er «saksøkte» som kan pålegges å for eksempel unnlate, foreta eller tåle en handling. Dette utelukker ikke at tredjeparter indirekte kan rammes av forføyningen, men det vil være av betydning i den samlede proporsjonalitetsvurderingen som skal foretas etter tvisteloven § 34-1 andre ledd.

Staten har også vist til at domstolene ikke kan beslutte forføyning som går ut på at forvaltningen skal være avskåret fra å utøve sin offentlige myndighet, jf. Rt-2015-1376 avsnitt 27 hvor det ble uttalt at om domstolene ikke kan gi dom for realiteten og at «dette også gjelder i saker om midlertidig forføyning».

Det er noe uklart om også dette skal forstås som en anførsel om avvisning eller som en anførsel til realiteten. Lagmannsretten bemerker imidlertid at det er sikker rett at også offentligrettslige krav – krav om at vedtak er ugyldige – kan sikres ved midlertidig forføyning, se HR-2025-677-A avsnitt 35 med videre henvisninger. Når hovedkravet er at et forvaltningsvedtak er ugyldig, kan en midlertidig forføyning typisk gå ut på at myndighetene forbyr å iverksette vedtaket. Men det kan også være aktuelt å pålegge myndighetene å behandle saken på nytt eller innen en viss tid, se HR-2024-900-U avsnitt 15. Dette kan særlig være aktuelt i avslagssaker, nettopp fordi domstolene ikke kan gi dom for realitet. Spørsmålet i Rt-2015-1376, som staten har vist til, var om det kunne gis midlertidig forføyning for at Oslo Børs ASA skulle pålegges å gjenoppta noteringen av et selskap. Fordi domstolene ikke kunne gi dom for at selskapet skulle gjenopptas, kunne heller ikke kravet om ugyldighet sikres på den måten.

8.3 Vilkåret om sikringsgrunn

Tvisteloven § 34-1 første ledd inneholder to alternative sikringsgrunner, det såkalte sikringsalternativet i bokstav a og ordningsalternativet i bokstav b.

Etter bokstav b kan midlertidig forføyning besluttes «når det finnes nødvendig for å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe».

Miljøorganisasjonene har gjort gjeldende at forbrenningsutslippene som følge av de ugyldige PUD-godkjenningene, utgjør «vesentlig skade eller ulempe». Staten har bestridt dette, blant annet fordi det er nettutslipp som må vurderes, og fordi tidsperspektivet frem til rettskraftig avgjørelse av hovedkravet, i alle fall ikke er mer enn ett år.

Det sakkyndige vitnet professor Helge Drange ved Bjerknessenteret for Klimaforskning, Universitet i Bergen, har forklart for lagmannsretten at forbrenningsutslippene fra utvinningen fra Tyrving og Breidablikk i siste halvdel av 2025 og første halvdel av 2026 vil være henholdsvis 2,39 og 9,53 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Dette vil bidra til global oppvarming med henholdsvis 0,000001 og 0,000005 grader. Lagmannsretten oppfatter at beregningen som sådan ikke er bestridt. Siden det samlet sett har vært planlagt større utvinning i 2025 enn 2026, legger lagmannsretten imidlertid til grunn at forbrenningsutslippene fra utvinningen det nærmeste året vil være en del lavere.

Lagmannsretten er ikke i tvil om at utvinning av olje som vil gi forbrenningsutslipp på flere millioner tonn CO₂, er «vesentlig skade» i bestemmelsens forstand. At oljen som utvinnes og forbrennes utvilsomt har samfunnsmessig nytte, endrer ikke det, men hører etter lagmannsrettens syn til proporsjonalitetsvurderingen. Lagmannsretten mener at det i vurderingen av sikringsgrunn heller ikke er av betydning om mer olje ville ha blitt utvinnet andre steder i verden om den ikke hadde blitt utvunnet på feltene her.

Yggdrasil-området er mye større enn både Tyrving-feltet og Breidablikk-feltet. Forbrenningsutslippene fra det som utvinnes i første produksjonsår er beregnet til 28,8 tonn millioner CO₂-ekvivalenter. Produksjonsstart er imidlertid planlagt først i 2027, altså etter den antatte forføyningsperioden.

Lagmannsretten er imidlertid ikke i tvil om at også den miljøpåvirkningen som den pågående utbyggingen har, representerer «vesentlig skade». Lagmannsretten peker på at utbyggingen som sådan heller ikke har noen direkte samfunnsmessig nytte, uten at den ses i sammenheng med fremtidig utvinning og tilhørende forbrenningsutslipp. Utbyggingen er omfattende, og lagmannsretten legger til grunn at tillatelser fra miljømyndighetene er gitt med bakgrunn i Energidepartementets godkjenning av PUD med sikte på oljeutvinning. En illustrasjon på negative miljøkonsekvenser under utbyggingsperioden som miljøorganisasjonene har pekt på, er at utbyggingen skjer i et område som er kritisk for den sårbare fiskebestanden tobis. Ut fra uttalelse fra Havforskningsinstituttet av 30. april 2024 og Miljødirektoratets vedtak av 17. juni 2025, vurderer lagmannsretten at utbyggingsaktivitet og produksjonsboring innebærer en risiko for skade på tobisbestanden. Lagmannsretten er oppmerksom på at Miljødirektoratet i vedtaket har gitt tillatelse til produksjonsboring og at det er fastsatt enkelte begrensninger. Hensynet til miljørisikoen

under bokstav b må imidlertid tillegges større betydning når PUD-godkjenningen som ligger til grunn for utbyggingsaktiviteten er ugyldig.

Det foreligger følgelig sikringsgrunn etter tvisteloven § 34-1 andre ledd bokstav b. Det er da ikke nødvendig for lagmannsretten å vurdere sikringsalternativet i bokstav a.

8.4 Proporsjonalitetsvurderingen

Proporsjonalitetsvurderingen etter tvisteloven § 34-1 andre ledd beror i utgangspunktet på en bred avveining av samtlige interesser som er inne i bildet, se Ot.prp. nr. 65 (1990–91) side 292. I avveiningen kan domstolene legge vekt på et bredt spekter av hensyn, se HR-2025-677-A avsnitt 43. Det følger av rettspraksis at også hensynet til andre enn partene i saken kan være relevante.

Miljøorganisasjonene har imidlertid anført at det følger av EØS-retten og av EFTA-domstolens rådgivende uttalelse at domstolene ved brudd på prosjektdirektivet må stanse prosjektet. Miljøorganisasjonenes syn bygger altså på at det ikke er rom for noen nærmere proporsjonalitetsvurdering.

I EFTA-domstolenes rådgivende uttalelse avsnitt 110 heter det i forlengelsen av det som er gjengitt ovenfor i punkt 7 til spørsmålet om ugyldighet:

EØS-retten er imidlertid ikke til hinder for etterfølgende godkjenning ved at det gjennomføres en slik vurdering mens prosjektet pågår eller til og med etter at det er fullført, på to vilkår, for det første at nasjonale regler som tillater slik etterfølgende godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og for det andre at en vurdering som utføres for godkjenningsformål, ikke gjennomføres bare med hensyn til prosjektets fremtidige miljøpåvirkning, men også må ta hensyn til miljøkonsekvensene i tiden etter at det ble fullført (jf. dommen i *Comune di Corridonia m.fl.*, forente saker C-196/16 og C-197/16, som sitert over, avsnitt 43, og dom 28. februar 2018 i *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, avsnitt 30).

Dette kommer også til uttrykk i oppsummeringen i avsnitt 120, slik:

I lys av alle ovenstående betraktninger må svaret på det andre spørsmålet bli at EØS-avtalen artikkel 3 krever at en nasjonal domstol, så langt det er mulig etter nasjonal rett, er forpliktet til å fjerne de ulovlige konsekvensene av en unnlattelse av å gjennomføre den fullstendige miljøkonsekvensvurderingen som kreves etter EIA-direktivet. Dette er imidlertid ikke til hinder for etterfølgende godkjenning ved at det gjennomføres en slik vurdering mens prosjektet pågår eller til og med etter at det er ferdigstilt, på følgende to vilkår:

- at nasjonale regler som tillater slik godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og

- at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres for godkjenningsformål, ikke bare utføres med hensyn til prosjektets fremtidige miljøkonsekvenser, men også tar hensyn til prosjektets miljøkonsekvenser i tiden etter at det ble fullført.

Ut fra dette mener lagmannsretten at EFTA-domstolens rådgivende uttalelse lest i sammenheng ikke kan forstås slik at EØS-retten krever at prosjektet stanses selv om det konstateres brudd på direktivet. Brudd på direktivet kan repareres mens prosjektet pågår, forutsatt at det ikke innebærer en omgåelse av EØS-retten, jf. nedenfor. HR-2025-677-A kan ikke forstås annerledes, se særlig avsnitt 58, som bygger på at det må vurderes om proporsjonalitetsvilkåret er oppfylt. Når det gjelder avsnitt 117–119 i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse, som miljøorganisasjonene har vist til, mener lagmannsretten at disse gjelder spørsmålet om godkjenningene kan opprettholdes som gyldige, og ikke spørsmålet om de umiddelbare virkningene av ugyldighet.

Lagmannsretten tilføyer at det ikke kan utledes av EMK eller av folkeretten at det gjelder strengere krav til reparasjon før rettskraftig avgjørelse av brudd på pliktene til å utrede og vurdere klimavirkningene, enn det som gjelder etter prosjektdirektivet.

Isolert sett tilsier de vesentlige skadevirkningene som er forbundet med de tre feltene at prosjektene stanses. For Yggdrasil gjelder også at utbyggingen i seg selv ikke har nytteverdi. I den nærmere proporsjonalitetsvurderingen, legger imidlertid lagmannsretten vesentlig vekt på at det ikke er konstatert at vedtakene er ugyldige på grunn av materiell kompetansemangel, men på grunn av saksbehandlingsfeil i form av mangelfull utredning og vurdering. Etter alminnelig forvaltningsrett er den rettslige konsekvensen av ugyldighet som følge av saksbehandlingsfeil at forvaltningen må behandle saken på nytt. Forvaltningen har i den forbindelse en viss områingstid, hvor også forholdet til selskapene som har fått godkjenningene – som ikke er parter i søksmålet – må tas i betraktning.

Lagmannsretten viser videre til at hensynet til forutsigbarhet ved myndighetsutøvelsen gjør seg gjeldende med særlig styrke for norsk petroleumsvirksomhet, ikke bare av hensyn til operatørene, men av hensyn til arbeidsplasser, lokalsamfunn og tilliten til Norge som leverandør av olje og gass. Å pålegge staten å «suspendere virkningen» av PUD-godkjennelsene, slik miljøorganisasjonene har bedt om, ville ha medført at aktiviteten hadde stoppet opp etter hvert som det var nødvendig med nye tillatelser. Tidspunktet ville ha vært noe tilfeldig for det enkelte prosjekt, men det må legges til grunn at forføyningen ville ha medført en relativt rask stans i aktiviteten for alle de tre prosjektene. En slik stans ville hatt store ringvirkninger på grunn av kompleksiteten i prosjektene, som forutsetter et tidskritisk samspill mellom et stort antall aktører og selskaper som er regulert i en rekke kontrakter. Særlig gjelder dette for Yggdrasil hvor utbyggingen fortsatt pågår. Av samme grunn ville prosjektene heller ikke kunne igangsettes med det samme det eventuelt foreligger nye godkjenninger. Slike virkninger står i et motsetningsforhold til

utgangspunktet om at forvaltningen ved ugyldighet som følge av saksbehandlingsfeil har en viss områingstid, og hensynene til forutsigbarhet.

På bakgrunn av at det ikke er konstatert materiell kompetansemangel og de nevnte hensynene, finner lagmannsretten etter en samlet vurdering at et pålegg til staten om «å suspendere virkningene» av PUD-godkjennelsene, vil være i strid med grunnsetningen om proporsjonalitet i tvisteloven § 34-1 andre ledd om at skaden eller ulempen som forføyningen medfører ikke må stå i et «åpenbart misforhold» til interessene som tilsier at forføyning blir besluttet.

Lagmannsretten er imidlertid ikke bundet av påstanden for forføyningskravet, men må etter tvisteloven § 34-3 andre ledd andre punktum, jf. første ledd vurdere om det er andre forføyninger som ligger innenfor proporsjonalitetsbegrensningen og som er egnet til å sikre hovedkravet.

Som nevnt innledningsvis – med henvisning til HR-2024-900-U – kan det ved midlertidig forføyning til sikring av krav på at et forvaltningsvedtak er ugyldig, være aktuelt å pålegge myndighetene å behandle saken på nytt innen en viss tid.

Siden prosjektene er i gang og medfører vesentlig skade på miljøet som nevnt under vurderingen av sikringsgrunn, er det etter lagmannsrettens syn av særlig viktighet at departementet har grunnlag for å behandle saken på nytt kort tid etter at det foreligger en rettskraftig avgjørelse for at PUD-godkjenningene er ugyldige. Lagmannsretten viser her også til det EØS-rettslige effektivitetsprinsippet og prinsippet om effektivt vern av EØS-retteligheter, jf. HR-2025-677-A avsnitt 44 med videre henvisninger.

Lagmannsretten finner derfor at departementet bør pålegges å saksbehandle søknadene om PUD-godkjenning på nytt slik at nye avgjørelser kan treffes innen seks måneder etter lagmannsrettens dom og kjennelse eller – om gyldigheten av Energidepartementets beslutninger 28. august 2024 og 20. desember 2024 da ikke er rettskraftig avgjort – innen to måneder etter rettskraftig dom om gyldigheten av beslutningene.

Det følger av alminnelig forvaltningsrett at forvaltningen har plikt til å behandle saken på nytt ved rettskraftig dom for ugyldighet. Å gi pålegg om at departementet må sette i gang saksbehandlingen ved å foreta de utredningene og vurderingene som begrunner lagmannsrettens konklusjon om at vedtakene er ugyldige, før dette er rettskraftig avgjort, er etter lagmannsrettens syn ikke uproporsjonalt.

Departementets nye saksbehandling må – i tillegg til å oppfylle kravene til utredning og vurdering – ivareta vilkårene for at miljøkonsekvensvurderingen gjennomføres i ettertid, og mens prosjektene pågår, jf. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 110 og 120, som er gjengitt ovenfor. En sentral forutsetning er at den nye saksbehandlingen ikke

representerer en omgåelse av EØS-retten. Prosessen må legges opp slik at utfallsrommet er åpent, jf. direktivet artikkel 6 fjerde ledd.

Selv om lagmannsretten ikke har funnet at operatørenes rapport etter prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1 er utilstrekkelige, er det opp til departementet selv å avgjøre om hensynet til en forsvarlig saksbehandling og oppfyllelse av direktivet tilsier at det gjennomføres nye konsultasjoner i henhold til artikkel 6. Tidsfristen er satt i lys av det.

Lagmannsrettens konklusjon etter dette er at forføyningen fastsatt ved tingrettens kjennelse endres til at staten pålegges å saksbehandle søknadene om PUD-godkjenning på nytt slik at nye avgjørelser kan treffes innen seks måneder etter lagmannsrettens dom og kjennelse eller – om gyldigheten av vedtakene da ikke er rettskraftig avgjort – innen to måneder etter rettskraftig avgjørelse om gyldigheten.

9. Sakskostnader

9.1 Sakskostnader for lagmannsretten i søksmålet

Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom har vunnet saken, og har krav på full erstatning for sine sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 første og andre ledd.

Lagmannsretten kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta staten v/ Energidepartementet for kostnadsansvaret, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.

Advokat Sandvig har i oppgave 4. september 2025 opplyst at en tiendel av det som er angitt som salær for Borgarting lagmannsrett gjelder forføyningssaken. Denne fordelingen mellom gyldighetssaken og forføyningssaken må også gjelde kostnader til sakkyndige vitner og andre utgifter.

Ut fra oppgaven og supplerende oppgave 11. september 2025 utgjør kravet for ankeforhandlingen i gyldighetssaken 2 711 475 kroner inkludert merverdiavgift for 715,5 timers arbeid og 144 638 kroner inkludert merverdiavgift i utgifter, til sammen 2 856 113 kroner. I tillegg kommer kravet for prosessen for EFTA-domstolen på 1 604 688 kroner inkludert merverdiavgift for 370,50 timers arbeid samt 161 920 kroner inkludert merverdiavgift for utlegg. Totalt utgjør kravet for lagmannsretten 4 622 721 kroner inkludert merverdiavgift.

Kravet fremstår som høyt. Samtidig reiser saken en rekke uavklarte spørsmål. Saken inneholder også et stort omfang av dokumenter, både for faktiske forhold og rettskilder. Lagmannsretten finner at kostnadene må anses nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5, og tar kostnadskravet til følge.

9.2 Sakskostnader for lagmannsretten i forføyningssaken

Statens anke har ført delvis frem ved at det er besluttet forføyning med en snevrere rekkevidde enn den som ble fastsatt av tingretten. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom har imidlertid fått medhold i at det gis begjæring om midlertidig forføyning, og lagmannsretten finner at de har fått medhold «i det vesentlige» etter tvisteloven § 20-2 første og andre ledd. Unntaksregelen i tredje ledd får ikke anvendelse. Ankemotpartene har under enhver omstendighet fått medhold av «betydning», og lagmannsretten vurderer at tungtveiende grunner tilsier at det er rimelig at de tilkjennes sakskostnader etter tvisteloven § 20-3, jf. Århuskonvensjonen artikkel 9.

Ankemotpartene har for lagmannsretten i forføyningssaken, for første gangs behandling, fremmet kostnadskrav på 2 055 952 kroner inkludert merverdiavgift. Beløpet gjelder 388 timers arbeid og 205 925 kroner i utgifter inkludert merverdiavgift.

For andre gangs behandling av forføyningssaken i lagmannsretten, som ble behandlet sammen med hovedsaken, jf. ovenfor, utgjør kravet 317 346 kroner inkludert merverdiavgift. Beløpet gjelder 79,5 timers arbeid og 16 071 kroner i utgifter inkludert merverdiavgift.

Samlet sum for de to behandlingene utgjør 2 373 298 kroner. Lagmannsretten finner også disse kostnadene nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5, og tar kostnadskravet til følge.

9.3 Sakskostnadene for tingretten

Lagmannsrettens resultat skal i utgangspunktet legges til grunn ved vurderingen av ansvaret for sakskostnader i tingretten, jf. tvisteloven § 20-9 andre ledd, likevel slik at det må tas i betraktning at gyldigheten av de opprinnelige vedtakene ble endelig avgjort i tingretten, jf. punkt 2 ovenfor. Også for tingretten skal miljøorganisasjonene tilkjennes sakskostnader i samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første og andre ledd. Unntaksregelen i tredje ledd får ikke anvendelse.

I kostnadsavgjørelsen har tingretten ikke delt opp kostnadene for søksmålet og forføyningssaken. Lagmannsretten finner uansett ikke grunn til å gjøre endringer i tingrettens sakskostnadsavgjørelse, hvor miljøorganisasjonene samlet for gyldighetssaken og forføyningssaken ble tilkjent 3 260 427 kroner i sakskostnader.

Dommen og kjennelsene er enstemmig. At avgjørelsen ikke er avsagt innen lovens frist, skyldes sakens store omfang.

SLUTNING I DOM OG KJENNELSE

1. Ankesaken heves for så vidt angår kravene om at vedtakene om godkjenning av PUD av 29. juni 2021 (Breidablik), 5. juni 2023 (Tyrving) og 27. juni 2023 (Munin, Fulla og Hugin (Yggdrasil)) kjennes ugyldige.
2. Energidepartementets beslutninger av 28. august 2024 og 20. desember 2024 om ikke å omgjøre godkjenning av PUD for Tyrving, Yggdrasil og Breidablikk kjennes ugyldige.
3. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten ved Energidepartementet 4 622 721 – firemillionersekshundreogtjetotusensyvhundreogtjueen – kroner inkludert merverdiavgift i sakskostnader til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom i fellesskap innen to uker fra forkynnelse av denne dommen.
4. Det gjøres ikke endringer i tingrettens sakskostnadsavgjørelse.

SLUTNING I KJENNELSE

1. Staten ved Energidepartementet pålegges å saksbehandle søknadene om PUD-godkjenning på nytt slik at nye avgjørelser kan treffes innen seks måneder etter lagmannsrettens dom og kjennelse eller – om gyldigheten av Energidepartementets beslutninger av 28. august 2024 og 20. desember 2024 da ikke er rettskraftig avgjort – innen to måneder etter rettskraftig avgjørelse om gyldigheten av beslutningene.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten ved Energidepartementet 2 373 298 – tomillionertrehundreogsyttitretusentohundreogtjue – kroner inkludert merverdiavgift i sakskostnader til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom i fellesskap innen to uker fra forkynnelse av denne kjennelsen.
3. Det gjøres ikke endringer i tingrettens sakskostnadsavgjørelse.

Pål Morten Andreassen

Kjersti Buun Nygaard

Christopher Haugli Sørensen

Dokument i samsvar med original.
Synne Mari Dubniczky Abelsen