NORGES HØYESTERETT

D O M O G K J E N N E L S E

avsagt 13. november 2026 av Høyesterett i storkammer med

justitiarius Toril Marie Øie
dommer Bergljot Webster
dommer Aage Thor Falkanger
dommer Ingvald Falch
dommer Cecilie Østensen Berglund
dommer Borgar Høgetveit Berg
dommer Kine Steinsvik
dommer Eyvin Sivertsen
dommer Thomas Chr. Poulsen
dommer Tonje Vang
dommer Thomas Horn

HR-2026-2428-S, (sak nr. 26-005381SIV-HRET) og (sak nr. 26-007995SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom og kjennelse 14. november 2025

I.

Staten v/Energidepartementet	(Regjeringsadvokaten v/advokat Fredrik Sejersted) (rettslig medhjelper: advokat Gøran Østerman Thengs)
mot	
Föreningen Greenpeace Norden Natur og Ungdom	(advokat Jenny Arge Sandvig)
Redd Barna (partshjelper)	(advokat Emanuel Feinberg)

II.

Staten v/Energidepartementet	(Regjeringsadvokaten v/advokat Fredrik Sejersted) (rettslig medhjelper: advokat Gøran Østerman Thengs)
mot	
Föreningen Greenpeace Norden Natur og Ungdom	(advokat Jenny Arge Sandvig)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Poulsen:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

Hva saken gjelder

(2) Saken gjelder gyldigheten av vedtak om å godkjenne planer for utbygging og drift (PUD) for petroleumsfeltene Breidablikk og Tyrving, samt området Yggdrasil, som består av tre felt, i Nordsjøen. Den reiser særlig spørsmål om hvilke krav som gjelder til utredning og vurdering av klimaeffekten av forbrenningsutslipp fra produsert olje og gass.

(3) Med *forbrenningsutslipp* menes klimagassutslipp som oppstår når oljen og gassen som utvinnes fra petroleumsfeltene, forbrennes etter at den er solgt. Klimagassutslipp som skyldes selve utbyggingen av og produksjonen på feltene, omtales som *produksjonsutslipp*. Forbrenningsutslippene utgjør omtrent 95 prosent av de samlete klimagassutslippene fra petroleumsutvinningen i Norge, mens produksjonsutslippene står for omtrent 5 prosent. Det aller meste av norskprodusert petroleum vil bli eksportert og forbrent i utlandet.

Petroleumsfeltene

(4) *Breidablikk* er et felt bestående nesten utelukkende av olje. Olje- og energidepartementet godkjente PUD for Breidablikk ved vedtak 29. juni 2021. Da tillatelsen ble gitt, var forventete utvinnbare reserver i overkant av 30 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Dette anslaget er senere økt til om lag 44 millioner, noe som gir estimerte samlete brutto forbrenningsutslipp på om lag 118 millioner tonn CO_2-ekvivalenter. Rettighetshavere er operatør Equinor Energy AS, Vår Energi ASA, Petoro AS og ConocoPhillips Skandinavia AS.

(5) Breidablikk er bygget ut som en videreutvikling av Grane-feltet, der PUD ble godkjent i 2000 etter foreleggelse for Stortinget, jf. St.prp. nr. 53 (1999–2000). Forut for godkjenningen ble det utarbeidet en konsekvensutredning som ble sendt på høring, jf. proposisjonen punkt 3.5 på side 35–37. I forbindelse med søknad om PUD for Breidablikk ble utredningsplikten ansett oppfylt gjennom tidligere konsekvensutredninger for området, senest fra 2013. Det ble altså ikke gjort en ny, selvstendig konsekvensutredning. De tidligere utredningene var sendt på høring og omfattet utslipp til luft, men bare for produksjonsutslipp, ikke forbrenningsutslipp.

(6) Departementet ga produksjonstillatelse 13. oktober 2023. Forventet produksjonsperiode er på rundt 20 år. Det er investert om lag 21 milliarder kroner i utbyggingen.

(7) *Tyrving* består også nesten utelukkende av olje. PUD ble godkjent ved departementets vedtak 5. juni 2023. Da tillatelsen ble gitt, var forventete utvinnbare ressurser beregnet til 4,1 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Dette anslaget er senere økt til i overkant av 5,6 millioner, noe som gir estimerte samlete brutto forbrenningsutslipp på om

lag 15 millioner tonn CO_2-ekvivalenter. Rettighetshavere er operatør Aker BP ASA, Petoro AS og Orlen Upstream Norway AS (tidligere PGNiG Upstream Norway AS).

(8) På vegne av rettighetshaverne utarbeidet operatøren en konsekvensutredning før vedtaket, basert på et utredningsprogram fastsatt av departementet etter høring. Også konsekvensutredningen ble sendt på høring. Forbrenningsutslipp var ikke del av konsekvensutredningen. Imidlertid ble det i vedtaket om PUD gitt et anslag over forbrenningsutslipp.

(9) Tyrving ble satt i produksjon 3. september 2024 og har en forventet produksjonstid på 15 år. Totale investeringer er anslått til om lag 7 milliarder kroner.

(10) Området *Yggdrasil* omfatter feltene Hugin, Munin og Fulla og består av olje, gass og NGL – *natural gas liquids*. Ved investeringskostnader på over 15 milliarder kroner skal PUD-godkjenninger legges fram for Stortinget før departementet treffer vedtak. Spørsmålet om godkjenning for Yggdrasil ble framlagt ved Prop. 97 S (2022–2023) i mars 2023. Stortinget fattet 5. juni 2023 vedtak om å samtykke i at departementet gir godkjenning. Departementet godkjente deretter PUD for Yggdrasil-feltene ved tre vedtak 27. juni 2023.

(11) Da PUD ble godkjent, var forventete utvinnbare reserver beregnet til om lag 103 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Dette anslaget er senere økt til i underkant av 108 millioner. Det gir estimerte samlete brutto forbrenningsutslipp på rundt 265 millioner tonn CO_2-ekvivalenter. Rettighetshavere er operatøren Aker BP ASA, Equinor Energy AS og Orlen Upstream Norway AS.

(12) Både forslag til utredningsprogram og konsekvensutredningen som operatøren deretter utarbeidet, ble sendt på høring. Konsekvensutredningen omfatter ikke forbrenningsutslipp.

(13) Antatt produksjonsstart for Yggdrasil er i 2027, og forventet produksjonstid er 25 år. Utbyggingen av feltene i Yggdrasil-området er det største pågående industriprosjektet i Norge. Totale investeringer anslås til 177 milliarder kroner.

Saksgangen for Oslo tingrett

(14) Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom – i det følgende også omtalt som miljøorganisasjonene – reiste 29. juni 2023 søksmål for Oslo tingrett mot staten ved Olje- og energidepartementet – siden 1. januar 2024 Energidepartementet – med krav om at vedtakene om PUD-godkjenninger for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil skulle kjennes ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil. Det ble anført at konsekvensutredningene skulle ha omfattet forbrenningsutslipp fra olje og gass som vil bli produsert på feltene.

(15) Saksøkerne begjærte samtidig midlertidig forføyning med påstand om at retten skulle pålegge staten å «suspendere virkningen» av vedtakene.

(16) Oslo tingrett avsa 18. januar 2024 dom og kjennelse med slik 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.»

(17) Tingretten kom til at vedtakene måtte kjennes ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil. Begrunnelsen var at konsekvensutredningene var mangelfulle fordi de ikke omfattet forbrenningsutslipp.

Anke til lagmannsretten og foreleggelse for EFTA-domstolen

(18) Staten anket dommen og kjennelsen til Borgarting lagmannsrett. Den 16. mai 2024 fattet lagmannsretten beslutning der adgangen til å håndheve forføyningen ble suspendert fram til anke over kjennelsen var avgjort, jf. tvisteloven § 19-13 tredje ledd. Samtidig ble det besluttet at anken over den midlertidige forføyningen skulle behandles sammen med hovedsaken.

(19) Lagmannsretten besluttet i juli 2024 å utsette hovedsaken for å innhente en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011, slik det lyder etter endring i 2014, om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (prosjektdirektivet), jf. domstolloven § 51 a. Anmodningen ble sendt til EFTA-domstolen 19. august 2024.

(20) EFTA-domstolen avga sin rådgivende uttalelse 21. mai 2025 i sak E-18/24. Som jeg kommer tilbake til, mente domstolen at prosjektdirektivet stiller krav om at konsekvensutredningen skal omfatte forbrenningsutslipp.

Forføyningssaken

(21) Ankesaken om den midlertidige forføyningen ble ikke utsatt. Etter muntlige forhandlinger avsa Borgarting lagmannsrett 14. oktober 2024 kjennelse der begjæringen om midlertidig forføyning ikke ble tatt til følge.

(22) Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom anket kjennelsen til Høyesterett, som overførte saken til behandling i avdeling med fem dommere, jf. domstolloven § 5 første ledd andre punktum. Høyesterett avsa 11. april 2025 kjennelse der lagmannsrettens kjennelse ble opphevet fordi reglene om midlertidig sikring var tolket uriktig, se HR-2025-677-A.

(23) Lagmannsretten bestemte etter dette at hovedsaken og forføyningssaken skulle behandles samlet.

Tilleggsutredninger om forbrenningsutslipp

(24) I juni 2024, mens saken sto for lagmannsretten, ferdigstilte operatøren Aker BP tilleggsutredninger om konsekvensene av forbrenningsutslipp for Yggdrasil og Tyrving. Rapportene beskrev de antatte forbrenningsutslippene i feltenes levetid, virkningen av utslippene for klimaet, målt som effekt på global oppvarming, og mulige miljøvirkninger i Norge. Etter at tilleggsutredningene hadde vært på offentlig høring, oversendte Aker BP 21. august 2024 utredningene til Energidepartementet sammen med selskapets merknader til høringsuttalelsene. Departementet besluttet 28. august 2024 å ikke omgjøre PUD-godkjenningene.

(25) Operatøren Equinor Energy framla 9. oktober 2024 en tilleggsutredning om forbrenningsutslipp fra Breidablikk. Også denne utredningen beskrev antatt forbrenningsutslipp i feltets levetid. Videre beskrev den på generelt grunnlag sammenhengen mellom utslipp og global oppvarming, samt mulige miljøvirkninger i Norge.

(26) Utredningen, som var gjort av Rystad Energy og Vista Analyse, ble etter en offentlig høringsrunde oversendt Energidepartementet 6. desember 2024 sammen med merknader til høringsuttalelsene. Departementet besluttet 20. desember 2024 å ikke omgjøre PUD-godkjenningen for Breidablikk.

(27) Miljøorganisasjonene brakte gyldigheten av beslutningene om ikke å omgjøre PUD-godkjenningene inn som subsidiære krav i ankesaken for lagmannsretten.

Borgarting lagmannsretts avgjørelse

(28) Borgarting lagmannsrett avsa 14. november 2025 dom og kjennelse i anken over tingrettens dom. Slutningen lyder slik:

> «1. Ankesaken heves for så vidt angår kravene om at vedtakene om godkjenning av PUD av 29. juni 2021 (Breidablikk), 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 – firemillionersekshundreogtjuetotusensyvhundreogtjueen – 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.»

(29) Lagmannsretten avsa samtidig ny kjennelse i forføyningssaken. Slutningen i kjennelsen lyder slik:

«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 – tomillionertrehundreogsyttitretusentohundreognittiåtte – 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.»

(30) I kjennelsen i hovedsaken hevet altså lagmannsretten den delen av ankesaken som gjelder kravene om at vedtakene av 2021 og 2023 er ugyldige. Retten fant at 2024-beslutningene om ikke å omgjøre inneholdt nye realitetsvurderinger, og at miljøorganisasjonene da ikke lenger hadde aktuell rettslig interesse i dom for at de opprinnelige vedtakene er ugyldige. Som nevnt hadde miljøorganisasjonene subsidiært brakt gyldigheten av de nye beslutningene inn i saken, og saken handlet i det videre om dette.

(31) I dommen i hovedsaken kom lagmannsretten til at 2024-beslutningene om ikke å omgjøre PUD-vedtakene var ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil. Det sentrale spørsmålet for lagmannsretten var om tilleggsutredningene og departementets beslutninger i 2024 oppfylte forpliktelsene til utredning og vurdering etter EUs prosjektdirektiv. Lagmannsretten kom til at alle de tre tilleggsutredningene oppfylte kravene som stilles til miljøkonsekvensrapporter etter direktivet artikkel 5 nr. 1, men at det var mangler ved departementets avsluttende utredninger og vurderinger etter artikkel 8 og 8 a.

Saken for Høyesterett

(32) Staten har anket lagmannsrettens dom. Anken er særlig konsentrert om lovtolkningen, men retter seg også mot den konkrete rettsanvendelsen og i noen grad bevisvurderingen. Høyesterett ankeutvalg besluttet 23. januar 2026 (HR-2026-175-U) å fremme anken til behandling i Høyesterett.

(33) Miljøorganisasjonene innga avledet anke over kjennelsen i hovedsaken om å heve saken for de opprinnelige PUD-vedtakene. Denne anken ble avvist av ankeutvalget.

(34) Staten har også anket forføyningskjennelsen, og anken gjelder lovtolkningen. Ankeutvalget besluttet 23. januar 2026 (HR-2026-177-U) at den delen av statens anke som gjelder «forholdet til tvisteloven § 34-6 og spørsmål om domstolen ved forføyning kan instruere forvaltningen om saksbehandling (anken punkt 5.3)», skulle avgjøres av Høyesterett i avdeling med fem dommere, jf. domstolloven § 5 første ledd andre punktum, og at behandlingen skulle følge reglene i tvisteloven som gjelder for anke over dommer, jf. tvisteloven § 30-9 fjerde ledd. Resten av anken ble nektet fremmet etter tvisteloven § 30-5.

(35) Også miljøorganisasjonene innga anke i forføyningssaken. De anket over tolkningen av tvisteloven § 34-1, samt tolkning og subsumsjon under EØS-retten og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) – i praksis hva forføyningen skal gå ut på. Ankeutvalget nektet anken fremmet etter tvisteloven § 30-5.

(36) Høyesteretts ankeutvalg besluttet videre at anken over dommen og anken over forføyningskjennelsen skulle behandles i sammenheng.

(37) Justitiarius besluttet 23. januar 2026 (HR-2026-179-J og HR-2026-180-J) at sakene skulle behandles i storkammer, jf. domstolloven § 5 fjerde ledd, jf. § 6 andre ledd.

(38) Staten varslet i anken at pålegget i lagmannsrettens kjennelse i forføyningssaken ville bli fulgt opp med forvaltningsmessig behandling uavhengig av ankebehandlingen i Høyesterett, selv om staten er uenig i kjennelsen.

(39) Den 12. mai 2026 – altså under saksforberedelsen for Høyesterett – traff regjeringen ved kongelig resolusjon en ny beslutning om at vedtakene om PUD-godkjenning ikke omgjøres. Miljøorganisasjonene har motsatt seg at gyldigheten av denne beslutningen trekkes inn i saken for Høyesterett.

(40) Miljøorganisasjonene ba 22. juni 2026 om tillatelse til å trekke gyldigheten av de opprinnelige vedtakene av 2021 og 2023 inn igjen i saken for Høyesterett. I beslutning 26. juni 2026 (HR-2026-1460-U) ble tillatelse ikke gitt, jf. tvisteloven § 30-7.

(41) Redd Barna er gitt tillatelse til å opptre som partshjelper for miljøorganisasjonene i form av et skriftlig innlegg, jf. tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b. Innlegget gjelder krav til utredning og vurdering av hensyn til barn, og tar for seg prosjektdirektivet artikkel 3, Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

(42) KS – kommunesektorens organisasjon og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har gitt skriftlige innlegg for Høyesterett til belysning av allmenne interesser i saken. Innleggene inngår i avgjørelsesgrunnlaget, jf. tvisteloven § 15-8 andre ledd tredje punktum.

Partenes syn på saken

(43) Ankende part – *staten ved Energidepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:

(44) Etter den kongelige resolusjonen 12. mai 2026 har ankemotpartene ikke lenger rettslig interesse i å få prøvd beslutningene fra 2024 isolert sett, og saken må heves, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd. Utgangspunktet etter norsk prosessrett er at den seneste forvaltningsavgjørelsen må gjøres til tvistegjenstand. Nå som regjeringen på ny har realitetsvurdert omgjøring, har ankemotpartene ikke reelt behov for å få avgjort gyldigheten av departementets beslutninger fra 2024.

(45) Dersom saken ikke heves, anfører staten at 2024-beslutningene om ikke å omgjøre PUD-godkjenningene uansett er gyldige. De opprinnelige vedtakene må ses i sammenheng med de etterfølgende beslutningene fra 2024 og 2026 om ikke å omgjøre vedtakene. Det er disse avgjørelsene samlet sett som i dag utgjør grunnlaget for PUD-godkjenningene.

(46) Staten aksepterer at prosjektdirektivet må forstås slik at forbrenningsutslipp må utredes og vurderes i konsekvensutredninger forut for PUD-vedtak, slik EFTA-domstolen har lagt til grunn i den rådgivende uttalelsen. Men den nye plikten er domstolsskapt og bygger på en dynamisk og rettsskapende tolkning, uten den forankringen i lovgiverviljen som rettsregler, inkludert EU-direktiver, normalt har. Dette må få betydning for det nærmere omfanget av plikten. Plikten må begrenses til omfanget av framtidige utslipp av klimagasser som følge av det aktuelle prosjektet, samt virkningen av disse på klimaet målt som effekt på global oppvarming.

(47) Tilleggskravene som lagmannsretten har oppstilt, har ikke dekning i prosjektdirektivet eller andre rettsgrunnlag. Det er ikke et krav om å utrede og vurdere kumulative forbrenningsutslipp fra alle prosjektene på norsk sokkel i forbindelse med hvert enkelt PUD-vedtak. Videre kreves det ikke analyser av hvordan forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet samlet forholder seg til beregnete globale karbonbudsjetter.

(48) Det er heller ingen plikt til å gjøre egne utredninger for hver av de andre faktorene som er listet opp i prosjektdirektivet artikkel 3. Det kan være hensiktsmessig å se utslippene i lys av klimavirkningene som angitt av FNs klimapanel (*reasons for concern*-faktorene), men dette er ikke noe rettslig krav.

(49) Myndighetene er ikke forpliktet til å vurdere annet enn det som har kommet fram i forbindelse med konsekvensutredning og høring. Vilkåret om «grunngitt konklusjon» i artikkel 8 a vil være oppfylt når konklusjonen bygger på denne vurderingen og inntas i beslutningen om prosjektet. Det er ikke et absolutt krav om skriftlighet. Iallfall kreves det ikke noen mer utførlig begrunnelse ut over de kravene som følger av norsk forvaltningsrett og petroleumsforskriften.

(50) De opprinnelige vedtakene i 2021 og 2023 var i tråd med gjeldende rett på den tiden. Tilleggsutredningene og beslutningene i 2024 tilfredsstiller de kravene som gjelder etter prosjektdirektivet slik det skal forstås etter den nye rettstilstanden.

(51) Eventuelle mangler ved vurderingene og begrunnelsen er uansett reparert ved kongelig resolusjon 12. mai 2026. Reparasjon forutsetter ikke at det opprinnelige vedtaket først kjennes ugyldig. En negativ omgjøringsbeslutning kan virke reparerende dersom den har

som formål å avhjelpe eventuelle feil ved saksbehandlingen og slike feil faktisk blir avhjulpet. EØS-retten er ikke til hinder for etterfølgende reparasjon ved mangelfull konsekvensutredning.

(52) Dersom begrunnelsen fortsatt er mangelfull, kan dette ikke føre til ugyldighet. Det er ikke en reell mulighet for at eventuelle saksbehandlingsfeil kan ha påvirket avgjørelsens innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Stortinget har vurdert de synspunktene som etterpå er fremmet for domstolene. Selv om det skulle være en reell mulighet for innvirkning, taler særlige grunner – både tungtveiende samfunnsmessige hensyn og hensynet til rettighetshaverne – for gyldighet.

(53) EØS-retten er ikke til hinder for at det foretas en innvirkningsvurdering. Mangler uten innvirkning gir ikke ulovlige virkninger som krever EØS-rettslig reparasjon.

(54) Saksbehandlingen er ikke i strid med krav etter Grunnloven, EMK eller FNs barnekonvensjon.

(55) Forføyningskjennelsen må oppheves. Kjennelsen innebærer instruering av forvaltningen på forvaltningens eget område. Dette ligger utenfor det som kan besluttes ved forføyning. I tillegg er kjennelsen etter sitt innhold ment å gjelde også etter rettskraftig dom. Det er det ikke anledning til.

(56) Staten ved Energidepartementet har lagt ned slik påstand:

> «Anken over lagmannsrettens dom:
>
> Prinsipalt:
> 1. Saken heves.
>
> Subsidiært:
> 2. Staten ved Energidepartementet frifinnes.
>
> I begge tilfeller:
> 3. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.
>
> Anken over lagmannsrettens kjennelse:
>
> Lagmannsrettens kjennelse oppheves.»

(57) Ankemotpartene – *Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom* – har i korte trekk gjort gjeldende:

(58) Miljøorganisasjonene har fortsatt rettslig interesse i å få prøvd gyldigheten av 2024-beslutningene. Den kongelige resolusjonen fra 2026 erstatter ikke PUD-vedtakene og/eller beslutningene fra 2024. Miljøorganisasjonenes krav har uansett tilstrekkelig aktualitet, siden avgjørelsen vil gi viktige prinsipielle avklaringer. En dom for ugyldighet vil gi plikt for forvaltningen til å vurdere omgjøring og en plikt etter EØS-retten til å stanse virkningene av vedtaket. En slik dom vil hindre staten i å gi nye avledete tillatelser til utbygging og drift inntil det eventuelt er truffet et nytt PUD-vedtak etter ny konsekvensutredning.

(59) De opprinnelige PUD-vedtakene er ugyldige fordi forbrenningsutslipp ikke ble konsekvensutredet i forkant av vedtakene. Forbrenningsutslippene er «virkninger» av prosjektet og må etter prosjektdirektivet utredes. Det er ikke grunn til å fravike EFTA-domstolens rådgivende uttalelse.

(60) Forbrenningsutslippene må vurderes kumulativt med andre eksisterende og godkjente prosjekter.

(61) De kumulative utslippene må vurderes opp mot relevante miljøforpliktelser etter nasjonal og internasjonal rett. Et slikt krav følger av både prosjektdirektivet og EMK. Som lagmannsretten har lagt til grunn, må det vurderes hvordan utslippene forholder seg til gjenværende karbonbudsjetter.

(62) Virkningene av utslippene på faktorene i artikkel 3 nr. 1 i direktivet og samspillet mellom dem må konsekvensutredes. De konkrete skadene på liv, helse og miljø må utredes og vurderes, basert på beste tilgjengelige vitenskap, ikke bare for Norge, men på globalt nivå. Kvantifisering av ulike former for klimaskade er ikke urimelig byrdefullt.

(63) Senere beslutninger har ikke reparert feilene ved de opprinnelige PUD-vedtakene. Vilkårene for etterfølgende godkjenning er uansett ikke oppfylt. Etter norsk rett er reparasjonsadgangen forbeholdt ugyldige vedtak. Beslutningene fra 2024 og 2026 forutsetter at PUD-vedtakene er gyldige. I tillegg er EØS-retten til hinder for reparasjon. Ved brudd på konsekvensutredningsplikten må virkningene elimineres ved tilbakekall eller suspensjon av PUD-vedtakene. Reparasjon kan bare skje der det foreligger eksepsjonelle omstendigheter, og der det ikke er fare for omgåelse. Heller ikke disse vilkårene er oppfylt.

(64) Tilleggsutredningene er uansett ikke i samsvar med kravene etter direktivet. Virkningen av utslippene på faktorene nevnt i artikkel 3 nr. 1 er ikke beskrevet og vurdert. Det mangler også utredning og vurdering av kumulative forbrenningsutslipp fra norsk petroleumsvirksomhet, og betydningen av dette opp mot vedtatte miljømål.

(65) Myndighetenes avsluttende vurdering er mangelfull. Det gis ingen begrunnet konklusjon om hvilke vesentlige negative miljøkonsekvenser forbrenningsutslipp fra prosjektene vil ha, eller om de er forenelige med Parisavtalens temperaturmål, og heller ingen begrunnelse for hvorfor disse skal tillates. Begrunnelsesplikten er konkret og kan ikke erstattes med henvisninger til generelle politiske dokumenter.

(66) Det at beslutningene innholdsmessig er i strid med EØS-retten, må ubetinget lede til ugyldighet. EØS-retten krever at virkningene av bruddet elimineres. Vedtaket kan ikke opprettholdes med den begrunnelsen at feilen ikke kan ha virket inn på innholdet. Konstateringen av ugyldighet innebærer at beslutningene ikke har rettsvirkninger etter sitt innhold.

(67) Uansett kan saksbehandlingsfeilen ha virket inn på beslutningenes innhold, slik at ugyldighet må bli resultatet også etter forvaltningsloven § 41. Beslutningene kan ikke opprettholdes etter en interesseavveining.

(68) Beslutningene er også i strid med Grunnloven §§ 104 og 112, EMK artikkel 2, 8 og 14, og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

(69) Når anken over dommen avgjøres, skal statens anke over forføyningssaken heves. Staten har bare påstått frifinnelse i hovedsaken, og forføyningen er da gjenstandsløs.

(70) Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom har lagt ned slik påstand:

(71) I anken over dommen:

> «1. Anken forkastes.
>
> 2. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

(72) I forføyningssaken:

> «1. Prinsipalt: Forføyningssaken heves.
>
> 2. Subsidiært: Anken forkastes.
>
> 3. I begge tilfelle: Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

(73) Partshjelperen *Redd Barna* har ikke lagt ned egen påstand.

Mitt syn på saken

Har miljøorganisasjonene fortsatt rettslig interesse i å få dom for gyldigheten av 2024-beslutningene?

Rettslige utgangspunkter

(74) Slik saken nå står, gjelder søksmålet formelt Energidepartementets beslutninger fra 2024 om ikke å omgjøre vedtakene fra 2021 og 2023 som godkjente planene for utbygging og drift (PUD).

(75) Siden miljøorganisasjonene har motsatt seg at omgjøringsnektelsen ved kongelig resolusjon 12. mai 2026 trekkes inn i saken, reiser saken spørsmål om den rettslige interessen er i behold, jf. tvisteloven § 1-3. Staten har krevd at ankesaken heves.

(76) Tvisteloven § 1-3 har denne ordlyden:

> «(1) Det kan reises sak for domstolene om rettskrav.
>
> (2) Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort overfor saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.»

(77) Uttrykket «rettskrav» innebærer at det må dreie seg om et krav som er underlagt rettslig regulering, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) kapittel 29 på side 364. Som rettskrav regnes blant annet påstand om at noen på grunn av gjeldende rettsregler har rett eller plikt til å gjøre eller unnlate noe. Derfor vil det generelt være adgang til å avsi dom for et rettighets- eller pliktforhold, jf. HR-2026-1308-A avsnitt 33.

(78) Andre ledd stiller krav til «aktualitet», som gjelder søksmålssituasjonen – det må være et reelt behov for rettsavklaring nå, jf. plenumskjennelsen i HR-2021-417-P *Acer I* avsnitt 121.

(79) I Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) heter det på side 365 i kapittel 29:

> «… Avgjørelsen må ha betydning for saksøkerens rettsstilling. Det avgjørende vil her være hvilke rettsvirkninger som vil følge av en dom i saksøkerens favør. … Det vil også kunne vektlegges om saken har prinsipiell betydning, se for eksempel Rt-1990-874.»

(80) Det er presisert samme sted at aktualitetskravet ikke er «til hinder for at søksmålet kan omhandle et fortidig eller framtidig forhold. Såframt det kan påvises et klart behov for rettslig avklaring, har rettspraksis også akseptert slike søksmål».

(81) I visse tilfeller kan behovet for rettslig avklaring bli redusert mens saken pågår. Om slike situasjoner heter det på samme side i proposisjonen at det blant annet må ses hen til «hvor stor prinsipiell betydning saken har, hvor langt saken er kommet og hva som ble utfallet i underinstansen». Det er flere eksempler i rettspraksis på at den prinsipielle interessen i rettslig avklaring har vært avgjørende for å anse den rettslige interessen i behold. Jeg viser til HR-2022-718-A avsnitt 33 og HR-2026-2262-A avsnitt 26, se også betraktningene avslutningsvis i avsnitt 151 i HR-2026-1360-A *Førdefjorden*.

(82) I *offentligrettslige gyldighetssøksmål*, med andre ord søksmål om rettmessigheten av konkret eller generell myndighetsutøvelse, er det i utgangspunktet gyldigheten av forvaltningens *vedtak* som utgjør rettskrav, og som det derfor kan reises søksmål om, jf. NOU 2001: 32 A punkt 5.4.5.1 på side 194. Jeg begrenser meg her til å omtale enkeltvedtak. Det vil si avgjørelser «som treffes under utøving av offentlig myndighet», og som «konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

(83) Dersom et enkeltvedtak *omgjøres*, slik at vedtaket får et annet innhold enn opprinnelig, skjer dette i form av et nytt vedtak som helt eller delvis erstatter det tidligere vedtaket, se NOU 2019: 5 punkt 25.8 på side 416. Så langt det nye vedtaket erstatter det tidligere, vil det være det nye vedtaket som regulerer partens rettsstilling. I en slik situasjon vil en part normalt ikke ha noe reelt behov for å få prøvd gyldigheten av vedtaket som er blitt erstattet, og et søksmål må i tilfelle rettes mot det nye vedtaket, jf. Rt-2014-897 avsnitt 14. Det samme gjelder – uavhengig av utfallet – dersom et overordnet organ har truffet vedtak i klagesak om det opprinnelige vedtaket, jf. tvisteloven § 1-5 første punktum.

(84) Der forvaltningen derimot fatter en avgjørelse om *ikke å omgjøre* et vedtak, jf. forvaltningsloven § 35, er dette ikke et selvstendig vedtak i forvaltningslovens forstand, se for eksempel Prop. 79 L (2024–2025) punkt 22.7.1 på side 334 og Prop. 180 L (2012–2013) punkt 7.5 på side 26. Rettsvirkningen av det opprinnelige vedtaket ligger fast, og det er fortsatt dette som er bestemmende for partens rettigheter og plikter.

(85) Selv om en omgjøringsnektelse ikke er et selvstendig vedtak etter forvaltningsloven, er det på det rene at gyldigheten av en beslutning som nekter omgjøring, kan prøves for domstolene, se plenumsdommen i Rt-2012-1985 *lengeværende barn I* avsnitt 90 og Rt-2012-681 avsnitt 29.

(86) Forvaltningen kan ved en omgjøringsnektelse for eksempel ta stilling til nye faktiske forhold, utdype begrunnelsen eller reparere saksbehandlingsfeil. Selv om rettsvirkningen i det opprinnelige vedtaket ligger fast, vil beslutningen om ikke å omgjøre inngå i det samlete grunnlaget som avgjør partens rettsstilling overfor forvaltningen.

(87) For at en part skal få avklart sin *aktuelle* rettsstilling overfor forvaltningen, må gyldighetsprøvingen av et forvaltningsvedtak derfor også omfatte senere beslutninger om ikke å omgjøre vedtaket. Rettsvirkningen av en dom for at et vedtak er ugyldig uten at også senere omgjøringsnektelser er tatt i betraktning, kan være uklar. Dersom forvaltningen har realitetsvurdert omgjøring, det vil si at forvaltningen helt eller delvis har vurdert saken på nytt og vurderingen har munnet ut i en beslutning om ikke å omgjøre, vil en part derfor normalt ikke ha et reelt behov for å reise søksmål om gyldigheten av det opprinnelige vedtaket uten at også etterfølgende beslutninger som nekter omgjøring av vedtaket, bringes inn i saken. En løsning der gyldighetssøksmål må inkludere også etterfølgende omgjøringsnektelser, vil etter mitt syn også gi domstolene det beste grunnlaget for å føre en hensiktsmessig og effektiv domstolskontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse.

(88) Der en part tar ut et søksmål om gyldigheten av et vedtak uten at påstanden også omfatter gyldigheten av senere omgjøringsnektelser, må domstolen veilede parten om at påstanden må utvides, jf. tvisteloven § 11-5. Hvis parten likevel motsetter seg at påstanden utvides til også å omfatte senere omgjøringsnektelser, vil parten som et utgangspunkt ikke ha rettslig interesse i søksmålet.

(89) Jeg oppfatter at ankeutvalgets avgjørelse i Rt-2013-1101, som staten viser til, bygger på et slikt synspunkt. Mens et gyldighetssøksmål sto for lagmannsretten, besluttet staten å ikke omgjøre det opprinnelige vedtaket. Den private parten ønsket ikke å trekke den siste omgjøringsnektelsen inn i saken, og ankeutvalget mente at ankesaken da måtte heves grunnet manglende søksmålsinteresse.

(90) At en beslutning om ikke å omgjøre et vedtak som et utgangspunkt må trekkes inn i en sak om gyldigheten av vedtaket for at kravet til aktualitet skal være oppfylt, må også gjelde der beslutningen om å nekte omgjøring fattes mens gyldighetssøksmålet står for domstolene. Jeg ser at det kan skape praktiske utfordringer dersom en omgjøringsvurdering kommer sent under domstolsbehandlingen. Men det vil på vanlig måte være domstolens oppgave å sikre en forsvarlig behandling av saken også i slike tilfeller. Den private parten må som nevnt veiledes om at etterfølgende omgjøringsnektelser må bringes inn i saken, og parten må gis tilstrekkelig tid til forberedelser og anledning til å føre eventuelle nye bevis om nødvendig.

(91) Unntak fra dette utgangspunktet kan være aktuelt der en gyldighetsprøving vil ha prinsipiell interesse uten at en etterfølgende omgjøringsnektelse gjøres til en del av saken. Som nevnt har sakens prinsipielle betydning vekt når det skal avgjøres om aktualitetskravet er oppfylt. En annen situasjon som kan gi grunnlag for unntak, kan være at parten av prosessuelle grunner er avskåret fra å få trukket inn omgjøringsnektelsen, for eksempel etter tvisteloven § 30-7, se Rt-2013-1101 avsnitt 26. Unntak kan også tenkes der en omgjøringsnektelse er ment å reparere feil ved tidligere vedtak, men der det ikke er rettslig adgang til slik etterfølgende reparasjon. Jeg oppfatter at HR-2026-1360-A *Førdefjorden* bygger på et slikt resonnement, jf. avsnitt 143 og 151.

(92) *Oppsummeringsvis* er det mitt syn at kravet til aktualitet i tvisteloven § 1-3 innebærer at i saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak må etterfølgende beslutninger om ikke å omgjøre vedtaket i utgangspunktet trekkes inn i saken. Vurderingen av gyldigheten må altså knyttes til *vedtaket med senere omgjøringsnektelser*. Det må også gjelde der beslutningen om å nekte omgjøring fattes mens gyldighetssøksmålet står for domstolene. En part må veiledes om at påstanden om ugyldighet må utvides til også å omfatte etterfølgende omgjøringsnektelser. Men dersom parten likevel motsetter seg dette, må utgangspunktet være at den rettslige interessen i søksmålet er bortfalt.

Den konkrete vurderingen

(93) I vår sak krevde miljøorganisasjonene ved saksanlegget dom for at vedtakene fra 2021 og 2023 om godkjenning av PUD skulle kjennes ugyldige.

(94) For lagmannsretten trakk miljøorganisasjonene omgjøringsbeslutningene fra 2024 inn i saken i tillegg til PUD-vedtakene. Dermed var den rettslige interessen i gyldighetssøksmålet i behold. Som nevnt må gyldighetsprøvingen knyttes til vedtaket med senere omgjøringsnektelser. Imidlertid hevet lagmannsretten saken for påstanden om at de opprinnelige PUD-vedtakene var ugyldige, noe som etter mitt syn ikke var riktig. Det er likevel klart at lagmannsretten vurderte de opprinnelige vedtakene og de etterfølgende omgjøringsbeslutningene fra 2024 i sammenheng, og partene er for Høyesterett enige om at det samme må gjøres nå.

(95) Miljøorganisasjonene har for Høyesterett motsatt seg at 2026-resolusjonen trekkes inn i saken, og fastholder påstanden om at de mellomliggende beslutningene fra 2024 isolert sett er ugyldige. I en slik situasjon mener jeg at de i utgangspunktet ikke lenger har aktuell rettslig interesse i søksmålet.

(96) Imidlertid har staten brakt 2026-resolusjonen inn som et nytt påstandsgrunnlag. Staten anfører at om det foreligger saksbehandlingsfeil ved tidligere vedtak og omgjøringsnektelser, vil disse være reparert ved 2026-resolusjonen. Siden 2026-resolusjonen er en omstendighet som har inntrådt etter at samtykke til å fremme anken til Høyesterett ble gitt, er tvisteloven § 30-7 ikke til hinder for dette, jf. HR-2015-2187-U avsnitt 10. I en slik situasjon må domstolsprøvingen skje ut fra faktum på det tidspunktet da den siste forvaltningsbehandlingen av saken er gjennomført, jf. Rt-2012-1985 *lengeværende barn I* avsnitt 81. Under disse omstendighetene mener jeg at den rettslige interessen i søksmålet er i behold, selv om miljøorganisasjonene har motsatt seg at den siste omgjøringsnektelsen trekkes inn i saken.

(97) Jeg tilføyer at under enhver omstendighet ville den rettslige interessen vært i behold grunnet den *prinsipielle interessen i rettslig avklaring*. Saken har reist spørsmål med et betydelig behov for rettslig avklaring. Rekkevidden av utredningsplikten i prosjektdirektivet artikkel 3 gjelder dessuten EØS-rettslige forpliktelser som har stor betydning for operatørselskapene på et område under rettslig utvikling. Det har også vekt at saken nå er prosedert i sin fulle bredde for Høyesterett i forsterket rett.

(98) Etter dette skal ankesaken ikke heves.

Klimautfordringer, virkninger av klimautslipp og Parisavtalen

(99) I plenumsdommen HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 49–55 redegjorde Høyesterett for at det er bred nasjonal og internasjonal enighet om at klimaet er i endring som følge av menneskeskapte klimagassutslipp, og at disse klimaendringene kan få alvorlige konsekvenser for livet på jorda.

(100) Redegjørelsen bygde på Klimarisikoutvalgets utredning NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* kapittel 3, side 31–53. Denne utredningen er en sammenstilling av kunnskap fra FNs klimapanel – The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – medregnet klimapanelets femte hovedrapport fra 2014 og en spesialrapport om 1,5 graders oppvarming fra 2018. I denne rapporten ble det beregnet at global oppvarming i 2040 ha nådd 1,5 °C sammenliknet med førindustriell tid.

(101) Klimapanelet publiserte i 2023 sin sjette hovedrapport. Den viser at verdenssamfunnet så langt ikke har lykkes i å foreta de reduksjonene i klimagassutslippene som er nødvendig for å begrense skadene. Situasjonen og utfordringene framstår mer alvorlige enn for bare få år siden. I 2024 lå verdens gjennomsnittstemperatur 1,35 °C over førindustriell tid. Klimapanelets sjette hovedrapport viser at gjennomsnittlig global oppvarming kan overstige 1,5 °C allerede rundt 2030. Oppvarmingen går raskere, og konsekvensene er mer omfattende og dramatiske enn man tidligere har trodd, se Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn* kapittel 1 på side 5.

(102) Klimapanelets sjette hovedrapport beskriver sammenhengen mellom utslipp av klimagasser og temperaturøkninger. Panelet estimerer at det er en nær lineær sammenheng mellom kumulative globale utslipp av CO_2 og globale gjennomsnittlige temperaturendringer. Ifølge panelet vil hvert tonn med utslipp av CO_2 forsterke global oppvarming.

(103) Den internasjonale klimaavtalen – Parisavtalen – trådte i kraft 4. november 2016. Formålet med avtalen er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå, og å arbeide for å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over det samme nivået, jf. Parisavtalen artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

(104) Den internasjonale domstolen (ICJ) har i rådgivende uttalelse 23. juli 2025 *Obligations of States in respect of Climate Change* uttalt at 1,5-gradersmålet er «the parties' agreed primary temperature goal for limiting the global average temperature increase under the Paris Agreement», jf. avsnitt 224.

(105) Alle stater som er parter i Parisavtalen, er forpliktet til å utarbeide, melde inn, opprettholde og jevnlig rapportere om nasjonalt fastsatte klimamål og gjennomføre utslippsreduserende tiltak nasjonalt. Som part i Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å bidra til å nå det globale langsiktige temperaturmålet gjennom å sette seg mål for egne utslippsreduksjoner.

(106) Norge har, sammen med EU, forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med 55 prosent i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Dette er et forsterket klimamål som ble meldt inn til FN i november 2022. Det tidligere klimamålet var utslippsreduksjoner på minst 50 prosent og opp mot 55 prosent. Hvor og hvordan klimakuttene skal gjennomføres, må ses i sammenheng med Norges klimasamarbeid med EU, jf. Energikommisjonens rapport NOU 2023: 3 punkt 6.3.1 på side 61.

(107) I klimaloven er det nevnte norske klimamålet for 2030, og målene for 2035 og 2050 lovfestet.

Hvilke krav gjelder for utredning og vurdering av forbrenningsutslipp fra olje og gass før departementet kan godkjenne PUD?

Kort om Grunnloven § 112 og forholdet mellom statsmaktene

(108) Grunnloven § 112 omhandler retten til miljø, informasjon og kunnskap, og innebærer en plikt for myndighetene til å sikre dette.

(109) Som det er påpekt i plenumsdommen HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 141, vil avgjørelser i saker om grunnleggende miljøspørsmål ofte omfatte politiske avveininger og bredere prioriteringer. Demokratihensyn taler derfor for at slike beslutninger blir tatt av folkevalgte organer, og ikke av domstolene. Domstolene skal ved prøving av materielle sider av slike vedtak være tilbakeholdne med å overprøve politiske vurderinger, jf. avsnitt 182.

(110) I samme avsnitt er det framhevet at dette imidlertid ikke gjelder ved prøving av *saksbehandlingen*. Jo større konsekvenser et vedtak har, desto strengere krav må det stilles til avklaring av konsekvensene. Tilsvarende må domstolsprøvingen av saksbehandlingen bli mer inngående jo større konsekvenser et tiltak har, se avsnitt 183.

(111) Jeg understreker at anken i saken her gjelder saksbehandlingen, ikke materiell kompetansemangel.

Den rettslige reguleringen fram til produksjon av petroleum

(112) Høyesterett redegjorde i klima I-dommen avsnitt 65–70 for de ulike fasene i den rettslige reguleringen av petroleumsvirksomhet fram til produksjon av petroleum. En oversikt over fasene er gitt i avsnitt 65:

> «Reguleringa av norsk petroleumsverksemd kan grovt delast i tre fasar; opninga av eit felt, leitefasen og produksjonsfasen. Før kvar fase er det utgreiingar og vurderingar i tråd med det regelverket for den aktuelle fasen krev. For opningsfasen er hovudspørsmålet om det er forsvarleg og ynskjeleg å opne området for petroleumsverksemd ut frå ei samla vurdering av fordelar og ulemper. … Før utvinning og produksjon blir dei faktiske konsekvensane av utvinninga vurderte meir detaljert.»

(113) Åpningsfasen er regulert av petroleumsloven § 3-1, jf. petroleumsforskriften kapittel 2 a. Det stilles etter petroleumsforskriften et krav om konsekvensutredning. Innholdet i konsekvensutredningsplikten for åpningsfasen var et av temaene i klima I-dommen. Flertallet konkluderte med at det ikke var en saksbehandlingsfeil at klimavirkningene av forbrenningsutslippene ikke var konsekvensutredet ved åpningen av feltet Barentshavet sørøst i 2013, og at det ville være tilstrekkelig at dette ble konsekvensutredet ved en søknad om PUD, jf. avsnitt 241 og 246. Mindretallet mente det var en saksbehandlingsfeil at klimavirkningene av forbrenningsutslipp ikke var konsekvensutredet i åpningsfasen, jf. avsnitt 258.

Den rettslige reguleringen av produksjonsfasen

(114) Produksjonsfasen reguleres av petroleumsloven kapittel 4, jf. petroleumsforskriften kapittel 4.

(115) Petroleumsloven § 4-2 første ledd krever at operatøren, før utbygging kan skje, må legge fram og få godkjent en plan for utbygging og drift – PUD – av Energidepartementet. Etter andre ledd skal planen blant annet inneholde en beskrivelse av «miljømessige forhold». I tredje ledd heter det at departementet «når særlige grunner tilsier det», kan kreve at rettighetshaver foretar en nærmere redegjørelse for blant annet miljømessige virkninger «for et større samlet område». Formålet med en slik utredning vil være å «bringe på det rene eventuelle kumulative effekter som gjennomføring av det nye prosjektet kan medføre», se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) kapittel 11 på side 42.

(116) Utfyllende regler er gitt i petroleumsforskriften §§ 20 til 22 c. Det følger av § 20 første ledd at en søknad om PUD skal inneholde en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning. Paragraf 22 har regler om utredningsprogram for konsekvensutredning. De nærmere reglene om innholdet i en konsekvensutredning framgår av § 22 a. I bestemmelsens første ledd heter det blant annet:

> «En konsekvensutredning i en plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak. Konsekvensutredningen skal blant annet:
>
> …
>
> b. beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder:
> - beskrive utslipp til sjø, luft og jord,
> …
> - beskrive mulige og planlagte tiltak for å hindre, redusere og om mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger.»

(117) Fjerde ledd fastsetter at rettighetshaveren skal sende konsekvensutredningen til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner til uttalelse. Etter femte ledd skal departementet, på bakgrunn av høringen, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger. Eventuelle tilleggsutredninger skal forelegges berørte myndigheter og dem som har avgitt uttalelse til konsekvensutredningen, til uttalelse før det fattes vedtak. Sjette ledd har regler om departementets saksframlegg. Det skal framgå «hvordan virkningene av utbygningen og innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt». I saksframlegget skal det vurderes «om vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning skal settes».

(118) Det er altså en rekke regler om prosessen fram mot godkjenning av PUD, men kravene knyttet til konsekvensutredning og vurderinger av virkninger for miljøet er av en overordnet og lite konkret karakter.

(119) De nevnte bestemmelsene må tolkes og anvendes i samsvar med Grunnloven § 112 om rett til miljø, jf. HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 184. Som jeg skal komme tilbake til, får Grunnloven § 112 betydning for omfanget av departementets begrunnelsesplikt.

(120) Reglene i petroleumsloven og petroleumsforskriften om konsekvensutredninger forut for godkjenning av PUD er ment å gjennomføre prosjektdirektivet på petroleumssektorens område, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) kapittel 11 på side 41–42 og Prop. 59 L (2024–2025) punkt 3.3.4 på side 24. Bestemmelsene må allerede på det grunnlaget tolkes i samsvar med direktivet.

(121) I det følgende vil jeg si noe generelt om direktivet, samt spørsmålene til EFTA-domstolen og den rådgivende uttalelsen, før jeg tar stilling til problemstillingene som saken reiser.

Generelt om prosjektdirektivet

(122) Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU – prosjektdirektivet – er et samledirektiv som erstatter det tidligere prosjektdirektivet – rådsdirektiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 – med senere endringsdirektiver. 2011-direktivet ble endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014. Prosjektdirektivet er inntatt i EØS-avtalen vedlegg XX.

(123) Prosjektdirektivet gjelder krav til miljøkonsekvensutredninger ved offentlige og private prosjekter «som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger», jf. artikkel 1 nr. 1. Som påpekt av EFTA-domstolen i den rådgivende uttalelsen avsnitt 52 er bestemmelsene i direktivet i hovedsak av prosessuell art. Direktivet inneholder krav til beskrivelse og vurdering av miljøvirkninger, men «indeholder ikke materielle bestemmelser vedrørende en afvejning af indvirkningerne på miljøet med de øvrige faktorer og forbyder heller ikke gennemførelse af de projekter, der kan have negative indvirkninger på miljøet», jf. EU-domstolens dom 14. mars 2013 i sak C-420/11 *Leth* avsnitt 46.

(124) Som «prosjekt» skal regnes blant annet «utføring av bygg- og anleggsarbeider eller andre installasjoner eller arbeider», jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a. I artikkel 2 nr. 1 heter det at medlemsstatene skal sikre at «prosjekter som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger, … blir gjenstand for et krav om utbyggingstillatelse og en vurdering av deres miljøvirkninger, før det gis utbyggingstillatelse. Disse prosjektene er definert i artikkel 4».

(125) Ifølge artikkel 4 nr. 1 skal prosjekter oppført i vedlegg I til direktivet omfattes av direktivets krav. For mange prosjekttyper opereres det med terskelverdier som er avgjørende for om direktivet kommer til anvendelse. I vedlegg I punkt 14 nevnes «utvinning av olje og naturgass for kommersielle formål der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 kubikkmeter per dag for gass». Det er på det rene at alle feltene som saken gjelder, faller inn under denne definisjonen, og at en PUD-godkjenning regnes som en utbyggingstillatelse i direktivets forstand. Direktivet kommer derfor til anvendelse på beslutningene om å godkjenne PUD for alle feltene og prosessene som ledet fram til departementets vedtak.

(126) Artikkel 1 nr. 2 bokstav g fastsetter at «miljøkonsekvensvurdering» er en prosess som hovedsakelig består av utbyggerens utarbeiding av en miljøkonsekvensrapport (artikkel 5), gjennomføring av høring av andre myndigheter og offentligheten (artikkel 6), vedkommende myndighets undersøkelse av opplysningene (artikkel 8) og den ansvarlige myndighetens grunngitte konklusjon om prosjektets vesentlige miljøvirkninger (artikkel 8 a).

(127) Miljøkonsekvensutredningen gjennomføres altså på grunnlag av relevante opplysninger fra utbyggeren som eventuelt kan utfylles av myndighetene og den offentligheten som kan bli berørt av det aktuelle prosjektet.

(128) At en slik miljøkonsekvensutredning må være foretatt før det gis utbyggingstillatelse, er begrunnet i at det er nødvendig for vedkommende myndighet å ta miljøvirkninger i betraktning på et så tidlig stadium som mulig, for å kunne forebygge forurensning og ulemper ved kilden snarere enn å prøve å avbøte virkningene i etterkant, jf. EU-domstolens dom 25. mai 2023 i sak C-575/21 *WertInvest Hotelbetrieb* avsnitt 79.

(129) I direktivets fortale avsnitt 16 er det understreket at «reell offentlig deltaking 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». I avsnitt 18–20 er det vist til Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø – Århuskonvensjonen – fra 1998.

(130) Direktivet har altså også til formål å sikre at offentligheten blir bedre informert om og bedre i stand til å delta i miljøkonsekvensutredninger i forbindelse med prosjekter som kan ha en vesentlig miljøvirkning, jf. EU-domstolens dom 7. november 2013 i sak C-72/12 *Gemeinde Altrip med flere* avsnitt 28.

(131) Artikkel 6 nr. 4 fastsetter derfor at den berørte offentligheten «tidlig [skal] gis en reell mulighet til å delta» og ha rett til å framsette kommentarer og uttalelser overfor vedkommende myndighet «mens alle valgmuligheter fortsatt er åpne, før det treffes beslutning om søknaden om utbyggingstillatelse».

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse

(132) Hva en miljøkonsekvensutredning skal omfatte, er omtalt i artikkel 3 nr. 1, som har slik ordlyd:

> «Miljøkonsekvensvurderingen skal i hvert enkelt tilfelle på en hensiktsmessig måte identifisere, beskrive og vurdere prosjektets direkte og indirekte vesentlige virkninger på følgende faktorer:
> a. befolkning og menneskers helse,
> b. biologisk mangfold, særlig når det gjelder arter og habitater som er vernet i henhold til direktiv 92/43/EØF og direktiv 2009/147/EF,
> c. jordarealer, jordbunn, vann, luft og klima,
> d. materielle verdier, kulturarv og landskap,
> e. samspillet mellom faktorene nevnt i bokstav a)–d).»

(133) Partene har under hele prosessen vært enige om at *produksjonsutslipp* fra et petroleumsfelt må regnes som en vesentlig virkning på «klima», og at slike utslipp i henhold til artikkel 3 nr. 1 må konsekvensutredes. Dette ble også gjort forut for PUD-vedtakene i saken her. Uenigheten har knyttet seg til *forbrenningsutslippene*, som ikke ble utredet av operatørselskapene forut for PUD-vedtakene.

(134) På bakgrunn av partenes uenighet ba Borgarting lagmannsrett EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. Det første spørsmålet gjaldt om klimagassutslipp som vil frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som en del av et prosjekt oppført i prosjektdirektivet vedlegg I punkt 14, utgjør «virkninger» av dette prosjektet i henhold til direktivet artikkel 3 nr. 1.

(135) EFTA-domstolen besvarte dette spørsmålet bekreftende. Den sentrale begrunnelsen for dette framgår av avsnitt 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. …»

(136) EFTA-domstolens avgjørelse gjelder forbrenningsutslipp generelt («klimagassutslipp fra forbrenningen av olje og naturgass utvunnet og solgt til tredjeparter») og skiller dermed ikke mellom utslipp i innland og utland.

(137) I avsnitt 70–98 utdyper EFTA-domstolen sitt syn. Domstolen peker blant annet på at det at et etterfølgende raffineringsprosjekt kan kreve utbyggingstillatelse og en miljøkonsekvensutredning, ikke påvirker den forutgående plikten til å vurdere forbrenningsutslipp på utvinningsstadiet, jf. avsnitt 71. EFTA-domstolen understreker at dersom utslippene først vurderes i miljøkonsekvensutredninger på et senere tidspunkt, vil det være i strid med formålet om at en miljøkonsekvensutredning må utføres tidligst mulig. Det vil også stride mot formålet om at offentlig deltakelse må finne sted på et tidlig stadium, når alle valgmuligheter fortsatt er åpne og reell offentlig deltakelse kan finne sted, jf. avsnitt 75 og 76. Avslutningsvis i avsnitt 76 heter det:

> «Dette fordi en miljøkonsekvensvurdering forut for utvinningen av olje og naturgass representerer den siste anledningen for offentligheten til å gi uttrykk for sine synspunkter og bekymringer for at klimagassutslippene som slike produkter sannsynligvis vil medføre, til slutt vil nå atmosfæren, og om dette bør unngås ved at man avstår fra å utnytte forekomstene.»

(138) I forlengelsen av dette står det i avsnitt 77:

> «… 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.»

(139) EFTA-domstolen peker også på at etter direktivet artikkel 8 a nr. 1 bokstav b skal beslutningen om å gi utbyggingstillatelse blant annet inneholde en beskrivelse av alle tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet. Utbyggeren må derfor pålegges å framlegge opplysninger om utslippene fra forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes, slik at vedkommende

myndighet kan vurdere om det eventuelt skal settes noen grenser for hvor mye som kan utvinnes, jf. avsnitt 80.

(140) I avsnitt 93 viser EFTA-domstolen til at for prosjekter som gjelder utvinning av olje og gass, defineres virkningen på bakgrunn av utvunnet mengde. Domstolen sier så at «dersom hensikten var at kun utslipp fra produksjonsfasen» skulle omfattes av plikten til miljøkonsekvensutredning, «ville man ha forventet at denne plikten var definert på grunnlag av prosjektets størrelse eller energibruk, ikke på grunnlag av mengden utvunne ressurser».

(141) Etter domstolens syn vil det ikke være urimelig byrdefullt å kreve at utbyggere skal gi et begrunnet anslag over klimagassutslippene som vil oppstå som følge av den etterfølgende forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes, jf. avsnitt 89. Domstolen understreker at det er *brutto* utslipp som er den virkningen som skal beskrives og vurderes etter direktivet, og at staten har opplyst at det er relativt enkelt å vurdere bruttoutslippene fra forbrenning av den anslåtte mengden olje og naturgass fra et gitt reservoar, jf. avsnitt 88.

(142) Selv om direktivet ikke krever en beskrivelse og vurdering av netto utslipp – det vil si at det tas hensyn til om det aktuelle prosjektet kan fortrenge annen produksjon av energi, som i tillegg vil kunne gi større utslipp – presiserer EFTA-domstolen at direktivet ikke stenger for at det kan foretas en tilleggsanalyse av de forventete nettovirkningene, jf. avsnitt 94–98. Det vises her til at direktivet innebærer minimumsharmonisering, jf. også fortalen avsnitt 3.

Gjelder det et krav om å beskrive og vurdere forbrenningsutslipp?

(143) EFTA-domstolen har altså konkludert med at forbrenningsutslipp utgjør «virkninger» av et prosjekt i prosjektdirektivets forstand, som må konsekvensutredes før en tillatelse gis.

(144) Staten har akseptert EFTA-domstolens tolkning. Rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen er imidlertid ikke bindende, jf. avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA) artikkel 34. Nasjonale domstoler må derfor på selvstendig grunnlag ta stilling til hvordan EØS-retten skal forstås og anvendes i den konkrete saken. Ved tolkningen av EØS-retten må likevel nasjonale domstoler legge stor vekt på hva EFTA-domstolen har uttalt om hvordan EØS-retten skal forstås. En rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen kan ikke fravikes med mindre det er gode og tungtveiende grunner for det, se HR-2026-1309-S *Dartride* avsnitt 43, med videre henvisning til plenumsdommen i HR-2016-2554-P *Holship* avsnitt 77.

(145) Etter min mening er det ikke tungtveiende grunner til å fravike EFTA-domstolens syn. Jeg viser til min gjennomgang av EFTA-domstolens begrunnelse. Særlig vil jeg trekke fram at ordlyden i artikkel 3 nr. 1 er vid. Konsekvensutredningen skal beskrive og vurdere prosjektets «direkte og indirekte vesentlige virkninger» på faktorene i bokstav a til d, blant annet «klima». Både virkninger av prosjektet som sådan og av de produktene som prosjektet produserer, faller i utgangspunktet innenfor den vide ordlyden.

(146) Dette betyr imidlertid ikke at alle virkninger av produkter av et prosjekt som omfattes av direktivet, må regnes som en slik «virkning» som må beskrives og vurderes. Spørsmålet

må isteden være hvor nær eller fjern *årsakssammenheng* det er mellom prosjektet og den aktuelle virkningen som produktet medfører, noe som må vurderes konkret.

(147) Som EFTA-domstolen påpeker i avsnitt 61 og 62 i den rådgivende uttalelsen, må direktivet tolkes i lys av sitt meget omfattende formål og sitt brede virkeområde, som tar sikte på en samlet vurdering av et prosjekts miljøkonsekvenser. I tillegg må den tolkningen som sikrer en effektiv virkning, foretrekkes. Dette gjelder også ved fastlegging av hvilke virkninger av produkter som må utredes.

(148) I denne sammenhengen er det etter mitt syn et vesentlig poeng, slik EFTA-domstolen også understreker i avsnitt 67, at bekjempelse av klimaendringer er et hensyn av særlig stor betydning og et felles mål som alle EØS-statene har forpliktet seg til. Og det er en kjensgjerning at utslipp av klimagasser er en av de viktigste årsakene til klimaendringer.

(149) Ved utvinning av petroleum er også årsakssammenhengen mellom prosjektet og virkningene av produktene som prosjektet medfører, særlig klar: Når oljen og gassen utvinnes, settes det i gang en uunngåelig årsakskjede som leder fram til forbrenning. Utslipp til atmosfæren med negative konsekvenser for klimaet er en like uunngåelig virkning, med mindre utslippene forhindres ved teknologi som CO_2-fangst og lagring. Foreløpig er slik CO_2-fangst ikke utbredt.

(150) Når årsakssammenhengen er av en slik uunngåelig karakter som her, må også virkningen av de produktene som et prosjekt medfører, regnes som en «virkning» av prosjektet som omfattes av plikten til konsekvensutredning i direktivets artikkel 3 nr. 1. For andre prosjekttyper der nærheten mellom et prosjekt, dets produkter og virkningene av produktene ikke er like sterk, kan dette stille seg annerledes, og graden av årsakssammenheng må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Hvor alvorlige miljøkonsekvenser det er snakk om, og hvor stor risikoen er, vil også ha betydning.

(151) Min konklusjon er etter dette at EFTA-domstolens svar på spørsmål 1 i den rådgivende uttalelsen må legges til grunn. Dette innebærer at prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1 krever at brutto forbrenningsutslipp må beskrives og vurderes i en konsekvensutredning før godkjenning av PUD. Som nevnt bygger FNs klimapanel på at det er en nær lineær sammenheng mellom CO_2-utslipp og globale temperaturendringer. Den antatte klimavirkningen av utslippene, målt som effekt på global oppvarming, må derfor også beskrives og vurderes, slik også staten har erkjent.

(152) Jeg skyter her inn at jeg oppfatter det slik at kravet i artikkel 3 nr. 1 om at miljøkonsekvensutredningen ikke bare skal «beskrive», men også skal «vurdere» prosjektets virkninger, innebærer en plikt for myndighetene til å gjøre en selvstendig vurdering av miljøvirkningene. Jeg viser til EU-domstolens dom 3. mars 2011 i sak C-50/09 *Kommisjonen mot Irland* avsnitt 37 og 38:

> «For at den kompetente miljømyndighed kan opfylde den i medfør af artikel 3 pålagte forpligtelse, kan den ikke begrænse sig til at påvise og beskrive et projekts direkte og indirekte virkninger på visse faktorer, men skal endvidere afhængigt af hvert tilfælde vurdere disse på passende måde.
>
> Denne vurderingspligt adskiller sig fra forpligtelserne i artikel 4–7, 10 og 11, i direktiv 85/337, som primært er forpligtelser om indsamling og udveksling af oplysninger, om høring, om offentlighed og om garantien for domstolskontrol. Der er tale om

> procedurebestemmelser, som kun tjener til opfyldelse af den væsentlige forpligtelse i direktivets artikel 3.»

(153) Med andre ord skiller vurderingsplikten etter artikkel 3 nr. 1 seg fra utbyggers plikt etter artikkel 5 til å identifisere og beskrive prosjektets virkninger i miljøkonsekvensrapporten.

(154) Selv om den tolkningen som EFTA-domstolen har konkludert med, og som jeg her slutter meg til, har god støtte i direktivets ordlyd, er jeg enig med staten i at tolkningen innebærer en presisering av meningsinnholdet som ikke tidligere har vært autoritativt fastslått. Imidlertid er det ikke uvanlig at meningsinnholdet presiseres etter hvert som spørsmålene kommer opp for domstolene.

(155) Jeg legger til at direktivets krav om at brutto forbrenningsutslipp må beskrives og vurderes i en konsekvensutredning før godkjenning av PUD, heller ikke er i strid med ordlyden i petroleumsloven og petroleumsforskriften, som jeg tidligere har omtalt. Jeg oppfatter også flertallet i HR-2020-2472-P *klima I* slik at det, selv om det ikke sies direkte, forutsetter at «globale klimaverknader», det vil si utslipp av klimagasser, vil bli konsekvensutredet ved en søknad om PUD, jf. avsnitt 212, 214, 216, 218 og 241. Mindretallet var enig i at globale klimavirkninger må utredes, men mente at utredningen måtte skje allerede før det ble gitt tillatelse til leting.

(156) Jeg tilføyer også at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i dom 28. oktober 2025 *Greenpeace Nordic med flere mot Norge* har uttalt at før petroleumsutvinningsprosjekter godkjennes, krever EMK artikkel 8 at det foretas en miljøkonsekvensutredning som inneholder en beregning av forbrenningsutslipp innenlands og utenlands, jf. avsnitt 318 og 319.

(157) Som nevnt har staten akseptert EFTA-domstolens svar på spørsmål 1. For Høyesterett har uenigheten mellom partene knyttet seg til det nærmere *omfanget* av plikten til å konsekvensutrede forbrenningsutslipp. EFTA-domstolen ble ikke spurt om de aktuelle problemstillingene og har heller ikke uttalt seg om dette i den rådgivende uttalelsen. Lagmannsretten har imidlertid stilt opp visse konkrete krav til hvor omfattende konsekvensutredningen og myndighetenes avsluttende vurdering skal være, som staten har angrepet i anken. Jeg vil i det følgende ta for meg disse kravene hver for seg.

Skal forbrenningsutslippene fra et prosjekt beskrives og vurderes isolert, eller kumulert med andre utslipp?

(158) Lagmannsretten har konkludert med at forbrenningsutslippene ved hver enkelt PUD-utredning må utredes og vurderes kumulativt i lys av andre eksisterende og godkjente petroleumsprosjekter på norsk sokkel. Staten anfører at det er tilstrekkelig å utrede og vurdere betydningen for klimaet av forbrenningsutslipp som det aktuelle prosjektet medfører isolert sett, målt som effekt på global oppvarming. Miljøorganisasjonenes syn er at direktivet krever at utslippene må beskrives og vurderes kumulativt, ikke bare med andre eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel, men også alle øvrige globale utslipp fra forbrenning av petroleum.

(159) Jeg tar igjen utgangspunkt i direktivets artikkel 3 nr. 1 om at miljøkonsekvensutredningen «i hvert enkelt tilfelle på en hensiktsmessig måte» skal identifisere, beskrive og vurdere prosjektets direkte og indirekte vesentlige virkninger på blant annet klima.

(160) Hva som vil være hensiktsmessig, vil variere fra sak til sak. Det kan også være flere måter å oppfylle denne plikten på. Som jeg skal komme tilbake til, er et overordnet hensyn at plikten ikke må være «uforholdsmæssigt byrdefuld for de berørte nationale myndigheder», jf. EU-domstolens dom 1. august 2025 i sak C-461/24 *Asociación Petón do Lobo* avsnitt 55. At plikten ikke må være uforholdsmessig byrdefull, gjelder også for utbyggeren som skal utarbeide miljøkonsekvensrapporten etter direktivets artikkel 5, jf. forutsetningsvis EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 89.

(161) Ifølge direktivet artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal miljøkonsekvensrapporten som utbyggeren skal utarbeide, inneholde en beskrivelse av prosjektets antatte vesentlige miljøvirkninger. Etter bokstav f skal den også inneholde «eventuelle tilleggsopplysninger angitt i vedlegg IV som er relevante for de særlige egenskapene ved et bestemt prosjekt eller en bestemt prosjekttype, og de miljøaspektene som kan antas å bli berørt».

(162) Vedlegg IV punkt 5 har slik ordlyd i utdrag:

> «En beskrivelse av de vesentlige miljøvirkningene som prosjektet kan antas å ha som følge av blant annet:
>
> …
>
> d. risikoen for menneskers helse, kulturarven eller miljøet (for eksempel på grunn av ulykker eller katastrofer),
> e. kumuleringen av virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter, idet det tas hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder av særlig miljømessig betydning som kan antas å bli berørt, eller bruken av naturressurser,
> f. prosjektets innvirkning på klimaet (for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp) og prosjektets sårbarhet for klimaendringer,
>
> …
>
> Beskrivelsen av de antatte vesentlige virkningene på faktorene angitt i artikkel 3 nr. 1 bør omfatte prosjektets direkte virkninger og eventuelle indirekte, sekundære og kumulative virkninger, virkninger over landegrensene, virkninger på kort, mellomlang og lang sikt, varige og midlertidige samt positive og negative virkninger. I denne beskrivelsen bør det tas hensyn til de målene for miljøvern som er fastsatt på unions- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for prosjektet.»

(163) Som det framgår, sier punkt 5 andre ledd at beskrivelsen av virkningene på faktorene i artikkel 3 «bør» omfatte prosjektets «eventuelle indirekte, sekundære og kumulative virkninger». EU-domstolen har i dom 24. november 2011 i sak C-404/09 *Kommisjonen mot Spania* avsnitt 80 presisert at «bør» her skal forstås som «skal». Begrunnelsen for plikten til å ta i betraktning kumulative virkninger er at direktivet artikkel 3 forutsetter at alle vesentlige virkninger som prosjektet kan ha for miljøet, må omfattes:

> «Denne bestemmelse skal derfor fortolkes således, at eftersom vurderingen af indvirkningerne på miljøet bl.a. på passende måde skal påvise, beskrive og vurdere de

> indirekte virkninger af et projekt, skal den derudover også omfatte en analyse af de kumulative virkninger, som dette projekt kan have på miljøet, såfremt projektet sammenholdes med andre projekter, eftersom en sådan analyse er nødvendig med henblik på at sikre, at vurderingen omfatter en vurdering af alle de væsentlige indvirkninger, som det omhandlede projekt kan have for miljøet.»

(164) Staten har anført at plikten til å beskrive og vurdere kumulative virkninger av flere prosjekter bare gjelder der det ellers ville være fare for oppsplitting – såkalt «salami slicing» – av prosjekter, slik at plikten til konsekvensutredning ikke utløses. Med dette siktes det til at det ikke er tale om et generelt krav til konsekvensutredningers *innhold*, men at kumulative virkninger og det at flere prosjekter skal ses i sammenheng, bare har betydning for *om* konsekvensutredning må gjennomføres. Som nevnt er det for mange av prosjekttypene som er listet opp i vedlegg I, terskelverdier som er avgjørende for om direktivet kommer til anvendelse.

(165) Det er riktig at EU-domstolens praksis omhandler flere slike tilfeller, jf. blant annet dom 10. desember 2009 i sak C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten* avsnitt 53. Men avgjørelsen i sak C-404/09, som jeg har sitert fra, gjelder den grunnleggende bestemmelsen om konsekvensutredningers omfang i artikkel 3. Jeg mener derfor at plikten til å ta i betraktning kumulative virkninger av flere prosjekter ikke bare gjelder for spørsmålet *om* plikten til å utføre en konsekvensutredning etter direktivet utløses, men også *innholdet* i denne plikten.

(166) Hvorvidt virkingene av et prosjekt må ses i sammenheng med andre prosjekter, og i så fall i hvilket omfang, må vurderes konkret. Ordlyden i punkt 5 bokstav e i vedlegg IV tyder på at kumulering av virkninger med andre prosjekter er særlig relevant for «eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder av særlig miljømessig betydning». Når man tar i betraktning klimautfordringenes ekstraordinære alvor, den tilnærmet lineære sammenhengen mellom CO_2-utslipp og temperaturøkning, samt den uunngåelige årsakssammenhengen mellom utvinning av olje og gass og forbrenning med utslipp av CO_2 som resultat, mener jeg at iallfall forbrenningsutslipp fra olje og gass må anses for å ligge i kjernen av plikten til en slik kumulering av virkninger.

(167) Miljøorganisasjonene har anført at kumulering må skje med utslipp fra all petroleumsvirksomhet globalt. Siden norske petroleumsmyndigheter bare kan gi tillatelse til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel, jf. petroleumsloven § 1-4, jf. § 3-3 første ledd, jf. § 3-2, kan plikten til kumulativ beskrivelse og vurdering av virkninger likevel ikke strekke seg lenger enn til å omfatte utslippene fra eksisterende og godkjente prosjekter om utvinning av olje og gass på *norsk* sokkel. Som nevnt er det et overordnet hensyn at konsekvensutredningsplikten ikke må være uforholdsmessig byrdefull, og at konsekvensutredningen skal gjøres på en hensiktsmessig måte.

(168) Foranlediget av dissensen understreker jeg at det i denne relasjonen ikke i seg selv er avgjørende at det dreier seg om utslipp som stammer fra samme næring eller hører under samme forvaltningsområde. Det sentrale er at dette er en hensiktsmessig avgrensning i tråd med direktivets ordlyd og formål. Hvis utslipp fra alle andre næringer også skulle inkluderes, ville utredningsplikten bli uforholdsmessig byrdefull.

(169) Slik jeg ser det, vil det å beskrive og vurdere brutto forbrenningsutslipp fra det aktuelle prosjektet isolert sett, og virkningen av dette målt som effekt på global oppvarming, være nødvendig, men ikke tilstrekkelig til å oppfylle plikten i direktivet til å beskrive og vurdere

kumulative virkninger. En virkning av prosjektet som sådan er ikke en *kumulativ* virkning. Det vil heller ikke være tilstrekkelig å beregne hvor stor andel de isolerte utslippene fra hvert enkelt felt utgjør av anslåtte kumulerte globale utslipp. Når det i vedlegg IV punkt 5 bokstav e heter at miljøkonsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av «de vesentlige miljøvirkningene som prosjektet kan antas å ha» *som følge av* blant annet «kumuleringen av virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter», er det nærliggende at det siktes til den kumulative effekteten av det aktuelle prosjektet og andre prosjekter som myndighetene allerede har godkjent.

(170) Dersom bare virkningene av det enkelte petroleumsutvinningsprosjektet skal tas i betraktning isolert sett, eventuelt som andel av anslåtte globale utslipp, vil det etter min mening kunne føre til at formålet med å ha en miljøkonsekvensutredning blir skadelidende, siden det ikke vil gi et helhetlig og dekkende bilde av de samlete konsekvensene.

(171) Hvert enkelt prosjekt vil kunne utgjøre bare en liten andel av totale globale utslipp, og slik sett ha nokså begrenset påvirkning på global temperaturøkning, mens den samlete forbrenningen fra utvinningen som norske myndigheter har herredømme over, kan få alvorlige følger for klimaet. Derfor bør ikke bare forbrenningsutslippene som det aktuelle prosjektet isolert sett vil medføre, beskrives og vurderes i en miljøkonsekvensutredning, men også de samlete forbrenningsutslippene fra eksisterende og godkjente norske petroleumsutvinningsprosjekter.

(172) Dette hensynet ble også trukket fram i forarbeidene til petroleumsloven § 4-2 tredje ledd. Som nevnt følger det av denne bestemmelsen at departementet når særlige grunner tilsier det, kan kreve at rettighetshaver redegjør for miljømessige virkninger for et større samlet område. I Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) kapittel 11 på side 42 omtales følgende fra Miljøverndepartementets høringsuttalelse: «Miljøkonsekvensene av hvert enkelt felt kan isolert sett fremstå som små. Miljøkonsekvensene fra flere felt kan imidlertid kumulativt være vesentlig større.» Som begrunnelse for hjemmelen viser Nærings- og energidepartementet på samme side i proposisjonen til at det «kan være behov for å se nye utbygginger i sammenheng med tidligere og eventuelt andre fremtidige feltutbygginger». En slik plikt til kumulativ vurdering er derfor heller ikke i strid med reglene i petroleumsloven.

(173) At det må gis et dekkende og helhetlig bilde av konsekvensene som forbrenningsutslippene fra norsk sokkel samlet sett vil medføre, er ikke bare av betydning for beslutningstakerne, men også for offentligheten. Som nevnt er det et sentralt formål med direktivet å sikre at offentligheten blir bedre informert om og bedre i stand til å delta i miljøkonsekvensutredninger.

(174) I denne sammenhengen har det for meg også betydning at det er allment akseptert at temperaturøkningen som utslippene vil føre til, har følgevirkninger. Som det er påpekt i HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 51, blir «nærast alle naturlege og menneskeskapte system … påverka direkte eller indirekte» av klimaendringene. Også i en slik kontekst er det viktig at miljøkonsekvensrapporten ikke begrenser seg til å beskrive forbrenningsutslippene fra det aktuelle prosjektet, men også må ta i betraktning de kumulerte forbrenningsutslippene som andre eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel medfører. Miljøkonsekvensene ved et prosjekt og alvoret ved disse kommer da fram på en helt annen og tydeligere måte.

(175) Jeg understreker at det ikke er snakk om å utrede miljøvirkninger av norsk petroleumsvirksomhet i sin alminnelighet. Det er heller ikke tale om å legge til rette for bredere miljøfaglige eller energipolitiske overveielser på myndighetsnivå løsrevet fra det aktuelle prosjektet. Det som skal gjøres, er å plassere det enkelte prosjektet i det større bildet som norske myndigheter har innvirkning på. Det aktuelle prosjektets virkninger må altså ses i lys av og i sammenheng med at norske myndigheter allerede har gitt tillatelse til en rekke andre petroleumsutvinningsprosjekter som fører til store forbrenningsutslipp.

(176) Jeg bemerker særskilt at en slik plikt ikke kan anses uforholdsmessig byrdefull – hverken for norske myndigheter eller for rettighetshaverne som må utarbeide miljøkonsekvensrapporten. Opplysninger om forventete utvinnbare ressurser i alle eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel ligger åpent tilgjengelig på internett, og det er på det rene at det er relativt enkelt å beregne både bruttoutslippene fra forbrenning av en gitt mengde olje og gass, og påvirkningen som dette utslippet har på global temperaturøkning. At dette tallmaterialet er offentlig tilgjengelig, er etter mitt syn ikke et avgjørende argument mot at det skal tas med i miljøkonsekvensutredningen. Jeg viser igjen til det opplysningsformålet direktivet skal ivareta.

(177) Endelig tilføyer jeg at ICJ i den rådgivende uttalelsen 23. juli 2025 *Obligations of States in respect of Climate Change* har uttalt at verdens stater etter folkerettslig sedvanerett har plikt til å utvise aktsomhet – «due dilligence» – for å forhindre vesentlig skade på klimaet, jf. avsnitt 272 og 273. Ved vurderingen av om det er fare for vesentlig skade, må det ifølge domstolen ses hen til de kumulative virkningene av en aktivitet som staten har kontroll over. Som det heter, må statene «assess the possible cumulative effects of their acts and the planned activities under their jurisdiction or control», jf. avsnitt 276. Selv om folkerettslig sedvanerett kan være relevant for forståelsen av EU-rettsakter, jf. EU-domstolens dom 24. november 1992 i sak C-286/90 *Poulsen og Diva* avsnitt 9 og 10, sier ICJ ikke noe om konkrete forpliktelser knyttet til miljøkonsekvensutredninger, og uttalelsen har ikke direkte betydning for tolkningen av prosjektdirektivet. ICJs uttalelse bygger imidlertid på en tilsvarende tankegang rundt kumulative virkninger som den jeg mener følger av prosjektdirektivet. Altså at når tillatelser til petroleumsutvinning gis, kan ikke klimavirkningene av den enkelte tillatelsen vurderes i et vakuum, men må ses i sammenheng med at det allerede er gitt en rekke andre tillatelser til petroleumsutvinning.

(178) Min konklusjon er etter dette at prosjektdirektivet artikkel 3, jf. artikkel 5 krever at en miljøkonsekvensutredning beskriver og vurderer forbrenningsutslippene både fra det aktuelle prosjektet og kumulerte utslipp fra andre eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel, og påvirkningen som disse utslippene har på global temperaturøkning. Forbrenningsutslippene fra det aktuelle prosjektet må ses i sammenheng med at norske myndigheter allerede har gitt tillatelse til en rekke andre petroleumsutvinningsprosjekter som fører til utslipp.

Må de aktuelle utslippene holdes opp mot gjenværende karbonbudsjetter?

(179) Lagmannsretten har konkludert med at konsekvensutredningen må beskrive og vurdere om godkjenning av PUD er forenlig med Norges forpliktelser etter internasjonal rett. Etter lagmannsrettens syn innebærer dette at det må gjøres utredninger i lys av gjenværende globale karbonbudsjetter, det vil si den maksimale mengden CO_2 som kan slippes ut i atmosfæren før temperaturen stiger til et gitt nivå. Staten mener at det ikke er rettslig

grunnlag for å oppstille en slik plikt til å vurdere utslipp i lys av gjenværende karbonbudsjetter.

(180) Jeg ser først på om en slik plikt kan utledes av *prosjektdirektivet*.

(181) I direktivets vedlegg IV punkt 5 andre ledd, som jeg allerede har sitert, heter det at det i beskrivelsen av prosjektets «direkte virkninger og eventuelle indirekte, sekundære og kumulative virkninger» i miljøkonsekvensutredningen, bør «tas hensyn til de målene for miljøvern som er fastsatt på unions- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for prosjektet».

(182) I motsetning til hva som gjelder for kumulative virkninger, er det ikke praksis fra EU-domstolen som sier at «bør» her skal leses som «skal». Videre er det «å ta hensyn til» fastsatte mål for miljøvern ikke nødvendigvis det samme som å vurdere om et prosjekt er i samsvar med disse målene. Det har naturlig sammenheng med at slike miljømål kan ha ulik karakter og ikke nødvendigvis gir opphav til konkrete rettslige forpliktelser.

(183) Jeg kan derfor ikke se at direktivet oppstiller en plikt til å vurdere de aktuelle utslippene opp mot gjenværende karbonbudsjetter.

(184) Som nevnt krever også *EMK artikkel 8* miljøkonsekvensutredninger før godkjenning av petroleumsutvinningsprosjekter. I Greenpeace Nordic-dommen understreker EMD at EMK artikkel 8 innebærer en plikt for statene til å bidra til å sikre effektiv beskyttelse mot alvorlige negative konsekvenser for liv, helse, velvære og livskvalitet som følge av klimaendringer, jf. avsnitt 314. Et særlig viktig utslag av denne plikten er at før en aktivitet som kan krenke retten til beskyttelse mot alvorlige skadevirkninger av klimaendringer, kan tillates, må det gjennomføres en miljøkonsekvensutredning som må være «adequate, timely and comprehensive», jf. avsnitt 318.

(185) For petroleumsutvinningsprosjekter framhever EMD i avsnitt 319 at dette innebærer at miljøkonsekvensutredningen som et minimum må inneholde en kvantifisering av forventete forbrenningsutslipp. Videre må myndighetene vurdere om aktiviteten er «compatible with their obligations under national and international law to take effective measures against the adverse effects of climate change». Ut fra sammenhengen oppfatter jeg det slik at EMD her omtaler myndighetenes behandling av PUD, og at EMK artikkel 8 krever at det da må foretas en vurdering av om den planlagte virksomheten er forenlig med nasjonale og internasjonale forpliktelser til å treffe effektive tiltak for å forhindre de skadelige virkningene av klimaendringer.

(186) EMD sier imidlertid ikke noe uttrykkelig om dette kravet til saksbehandlingen innebærer en plikt til å vurdere utslipp opp mot gjenværende karbonbudsjetter. En slik forpliktelse kan heller ikke utledes fra EMDs storkammerdom 9. april 2024 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz med flere mot Sveits* avsnitt 550, som miljøorganisasjonene har påberopt. Jeg kan heller ikke se at det er andre tolkingsfaktorer som tilsier at EMK artikkel 8 innebærer et krav om at de aktuelle utslippene må vurderes opp mot gjenværende karbonbudsjetter. Dersom det skal oppstilles en slik plikt, må den eventuelt utledes av de øvrige nasjonale og internasjonale forpliktelsene som EMD viser til, og som staten er bundet av.

(187) Miljøorganisasjonene har anført at den forpliktelsen som det er mest nærliggende for norske myndigheter å vurdere utslippene opp mot, er Parisavtalens temperaturmål i artikkel 2 nr. 1 med tilhørende karbonbudsjett.

(188) Alle stater som har sluttet seg til Parisavtalen, skal bidra til at verden samlet når avtalens temperaturmål, se Meld. St. 25 (2024–2025) punkt 2.2. på side 17. At temperaturmålet innebærer forpliktelser, er også slått fast av ICJ, som i den rådgivende uttalelsen 23. juli 2025 *Obligations of States in respect of Climate Change* avsnitt 231 uttaler at «the achievement of the temperature goal … as well as the aim to reach a global peaking of GHG [greenhouse gas] emissions as soon as possible, are obligations addressed to all parties as a whole».

(189) Samtidig er det på det rene, slik jeg allerede har nevnt, at Parisavtalen bygger på en grunnforutsetning om at hver stat skal bidra til å nå det globale langsiktige temperaturmålet gjennom å sette seg mål for *egne* utslippsreduksjoner. Etter artikkel 4 skal hver stat fastsette og rapportere om nasjonalt fastsatte bidrag, det vil si utslipp som finner sted innenfor det geografiske området som staten har jurisdiksjon over. Formålet er blant annet å forhindre at utslipp og kutt i utslipp telles mer enn én gang. Jeg oppfatter også ICJs rådgivende uttalelse slik at statenes forpliktelser etter Parisavtalen til å nå temperaturmålet skal skje gjennom de *nasjonalt* fastsatte bidragene og utslippskuttene, jf. særlig avsnitt 233 og 270. Ut fra dette kan jeg ikke se at Parisavtalen krever at myndighetene må utrede og vurdere om forbrenningsutslipp, som også inkluderer utslipp i utlandet, er forenlig med temperaturmålet og det gjenværende karbonbudsjettet knyttet til dette målet.

(190) Det er heller ikke grunnlag for å oppstille en så konkret forpliktelse basert på den generelle aktsomhetsplikten etter folkerettslig sedvanerett som ICJ har slått fast i den rådgivende uttalelsen 23. juli 2025. Og jeg er ikke kjent med andre forpliktelser, hverken nasjonale eller internasjonale, som gir grunnlag for å pålegge norske myndigheter en plikt til å vurdere om forbrenningsutslippene som en PUD-godkjenning vil medføre, er i samsvar med gjenværende karbonbudsjetter.

(191) EMK artikkel 8 krever altså at myndighetene i forbindelse med behandlingen av en PUD må vurdere om den planlagte virksomheten er forenlig med nasjonale og internasjonale forpliktelser til å treffe effektive tiltak for å forhindre de skadelige virkningene av klimaendringer. Dette innebærer imidlertid ikke et konkret krav om at de aktuelle utslippene må vurderes opp mot gjenværende karbonbudsjetter.

Må de konkrete følgevirkningene av klimaendringene som utslippene vil medføre, konsekvensutredes?

(192) Lagmannsretten har konkludert med at en konsekvensutredning ikke kan begrenses til å gjøre rede for hvilken temperaturøkning forbrenningsutslippene vil medføre, men at også de konkrete følgevirkningene av temperaturøkningen på de øvrige faktorene i artikkel 3 nr. 1 må konsekvensutredes. Etter lagmannsrettens mening kan plikten oppfylles ved å beskrive de konkrete miljøvirkningene i lys av miljøvirkningene slik de framgår av nyeste rapport fra FNs klimapanel.

(193) Staten har anført at det ikke gjelder noen plikt til å utrede følgevirkninger av klimaendringer for de andre faktorene i artikkel 3 nr. 1. Det erkjennes at det kan være

hensiktsmessig å se utslippene i lys av klimavirkningene som angitt av FNs klimapanel (*reasons for concern*-faktorene), men bestrides at dette er et rettslig krav. Miljøorganisasjonene hevder på sin side at de konkrete skadene på liv, helse og miljø som klimaendringene vil medføre, må utredes og vurderes, basert på beste tilgjengelige vitenskap.

(194) Jeg gjentar at det følger av ordlyden i prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1 at en miljøkonsekvensutredning skal identifisere, beskrive og vurdere prosjektets direkte og indirekte vesentlige virkninger på følgende faktorer: befolkning, menneskers helse, biologisk mangfold, jordarealer, jordbunn, vann, luft, klima, materielle verdier, kulturarv og landskap, samt samspillet mellom disse faktorene.

(195) Videre forutsetter siste ledd i punkt 5 i vedlegg IV at beskrivelsen av de antatte vesentlige virkningene på faktorene angitt i direktivet artikkel 3 nr. 1 bør – som her betyr *skal* – omfatte ikke bare prosjektets direkte virkninger, men også eventuelle indirekte og sekundære virkninger.

(196) Det er altså ikke tvilsomt at konsekvensutredningen må omfatte prosjektets direkte, indirekte og sekundære virkninger på alle faktorene i artikkel 3 nr. 1. Problemstillingen her er imidlertid en annen: Om utredningen også må omfatte følgevirkninger som prosjektets virkninger på én eller flere faktorer har på andre faktorer.

(197) Siden forholdet mellom faktorene er spesifikt omtalt i artikkel 3 nr. 1, ved at «samspillet» mellom faktorene skal utredes, er det ved løsningen av spørsmålet etter mitt syn naturlig å ta utgangspunkt i denne delen av ordlyden.

(198) Ordlyden er ikke klar. At «samspillet» mellom faktorene skal utredes, *kan* peke i retning av at konsekvensutredningen ikke bare må beskrive og vurdere forbrenningsutslippene og virkningen på klimaet, men også hvilke konkrete konsekvenser som temperaturøkningen vil medføre på de øvrige faktorene som neste ledd i en årsaksrekke. Direktivets brede virkeområde og omfattende formål, jf. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 62, kan også tale for dette.

(199) Samtidig åpner ordlyden for at det «samspillet» som skal utredes, ikke gjelder følgevirkninger fra én faktor til en annen i en årsaksrekke, men situasjoner der et prosjekt har virkninger på flere faktorer, og at disse virkningene må ses i sammenheng.

(200) I EU-domstolens dom 24. februar 2022 i sak C-463/20 *Namur-Est Environnement* avsnitt 60 og 61 heter det følgende om dette «samspillet»:

> «… det fremgår udtrykkeligt af artikel 3 i direktiv 2011/92, at den forpligtelse, der er nævnt i denne doms præmis 48 og 58, til at foretage en fuldstændig vurdering af et projekts indvirkninger på miljøet, indebærer, at der ikke alene skal tages hensyn til hver enkelt af disse indvirkninger, men også til samspillet mellem dem og dermed til dette projekts samlede indvirkning på miljøet. På samme måde pålægger bilag IV til direktiv 2011/92 bygherren at give oplysninger om bl.a. den indbyrdes sammenhæng mellem de indvirkninger, som et projekt samtidigt kan have på forskellige dele af miljøet, såsom fauna og flora.
>
> Denne samlede vurdering kan imidlertid foranledige den kompetente myndighed til at fastslå, at henset til det samspil eller den indbyrdes sammenhæng, der er mellem et

> projekts forskellige indvirkninger på miljøet, skal disse vurderes strengere eller i givet fald mindre strengt, end den ene eller den anden indvirkning tidligere er blevet det ved en isoleret betragtning.»

(201) Jeg oppfatter EU-domstolen slik at når direktivet krever en utredning av samspill eller innbyrdes sammenheng mellom faktorene, knytter det seg først og fremst til at prosjektet kan ha virkninger for flere av faktorene *samtidig*, og at dette må tas i betraktning ved konsekvensutredningen.

(202) Jeg utelukker ikke at det kan være påkrevet at en konsekvensutredning må omfatte konkrete følgevirkninger fra én faktor til en annen som neste ledd i en årsaksrekke. I saken her er det ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette. Det ligger uansett en begrensning i ordlyden ved at utredningen skal skje på en «hensiktsmessig måte». Videre er det som nevnt en begrensning i at utredningsplikten ikke må være uforholdsmessig byrdefull. Når det gjelder temperaturøkninger som følge av klimagassutslipp, mener jeg at disse begrensningene, sammen med tilblivelseshistorien, taler mot at slike konkrete følgevirkninger må utredes.

(203) Allerede i prosjektdirektivet fra 1985 var klima blant faktorene som skulle utredes, jf. artikkel 3. Også da skulle «samspillet» med andre faktorer tas i betraktning. Dette ble videreført i 2011-direktivet. Ved revisjonen i 2014 ble det lagt til to nye bestemmelser om klima i vedlegg IV. I fortalen til endringsdirektivet fra 2014 avsnitt 7 er dette begrunnet med at klimaendringer har fått større betydning enn tidligere.

(204) Den første av disse to nye bestemmelsene, punkt 4 i vedlegg IV, fastsetter at det skal utredes om «klima (for eksempel klimagassutslipp …)» kan antas «å bli vesentlig påvirket» av prosjektet. Det er altså innvirkningen på *klimaet* som skal undersøkes og vurderes. Det sies ikke noe om følgevirkningene av temperaturøkning for de øvrige faktorene i artikkel 3 nr. 1.

(205) Den andre nye bestemmelsen, punkt 5 bokstav f i vedlegg IV, sier at miljøkonsekvensrapporten skal beskrive «de vesentlige miljøvirkningene som prosjektet kan antas å ha som følge av blant annet … prosjektets innvirkning på klimaet (for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp)».

(206) Det er mulig å forstå uttrykket «som følge av» slik at det siktes til senere ledd i årsakskjeden, altså følgevirkninger av klimaendringer. I fortalen til endringsdirektivet fra 2014 avsnitt 13 er det imidlertid presisert:

> «Klimaendringer vil fortsette å skade miljøet og sette den økonomiske utviklingen i fare. I den forbindelse bør det foretas vurderinger av prosjekters innvirkning på klimaet (for eksempel utslipp av klimagasser) og deres sårbarhet for klimaendringer.»

(207) Følgevirkninger for miljøet og økonomien er altså ikke angitt som *tema* for utredning, men som en *begrunnelse* for utredningsplikten. Det som skal utredes, er «prosjekters innvirkning på klimaet» – med andre ord den samme delen av årsakskjeden som EFTA-domstolen har behandlet i sin rådgivende uttalelse, men ikke noe mer.

(208) Dersom EU-lovgiver har ment at utbyggeren også skal utrede de konkrete følgevirkningene av temperaturøkningen som CO_2-utslippene vil medføre, ville det etter min mening vært å forvente at dette kom til uttrykk i direktivets tekst, fortalen eller de

nokså detaljerte reglene i vedlegg IV. Dels fordi klimaendringer var særlig framhevet ved revisjonen i 2014. Men også fordi det som tidligere nevnt er allment akseptert at temperaturøkningen som CO_2-utslipp vil føre til, har slike følgevirkninger. Dette var kjent også i 2014 og ble som nevnt benyttet som argument for plikten til å utrede prosjektets virkninger på klimaet, jf. fortalen til endringsdirektivet avsnitt 7.

(209) Dette poenget understrekes av at det i 2014-revisjonen ble presisert i punkt 5 bokstav f i vedlegg IV at konsekvensutredningen skal omfatte «prosjektets sårbarhet for klimaendringer». Med andre ord skal klimaendringenes konkrete følger *for prosjektet* utredes, mens det ikke er sagt noe om utredning av følgevirkninger dersom prosjektet har virkninger for klimaet gjennom utslipp av CO_2.

(210) Forarbeidene er en relevant tolkningsfaktor også i EØS-retten, jf. EU-domstolens storkammerdom 3. september 2024 i forente saker C-611/22 P og C-625/22 P *Illumina og Grail mot Kommisjonen* avsnitt 116 med henvisninger. Etter det jeg kan se, gir heller ikke forarbeidene til endringsdirektivet i 2014 støtte for at EU-lovgiver har ment at de konkrete følgevirkningene av temperaturøkningen som klimagassutslipp fører til, skal beskrives og vurderes i konsekvensutredningen.

(211) Etter min mening har et slikt resultat også gode grunner for seg. En plikt til å utrede de konkrete følgevirkningene av temperaturøkningen ville fort kunne bli uforholdsmessig byrdefull, i og med at «nærast alle naturlege og menneskeskapte system blir påverka direkte eller indirekte» av klimaendringene, jf. HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 51. I tillegg kommer at siden følgevirkningene av klimaendringer ikke bare er allment aksepterte, men også et av de områdene det forskes mest på i vår tid, er det mindre behov for at de konkrete følgevirkningene konsekvensutredes.

(212) Det som må beskrives og vurderes, er forbrenningsutslippene og effekten disse har på global oppvarming. Dette gjør at miljøkonsekvensene ved et prosjekt og alvoret ved disse kommer fram på en tydelig måte.

(213) Jeg konkluderer etter dette med at prosjektdirektivet ikke krever at miljøkonsekvensutredningen beskriver og vurderer de konkrete følgevirkningene av den temperaturøkningen som kan forventes av utslippene. Selv om det ikke er en rettslig plikt, tilføyer jeg at det likevel, slik staten har erkjent, kan være hensiktsmessig om utslippene ses i lys av slike følgevirkninger, for eksempel de virkningene som framgår av den til enhver tid nyeste rapporten fra FNs klimapanel. Departementet står i så fall fritt til å bestemme dette når programmet for utredningen skal fastsettes, jf. petroleumsforskriften § 22 tredje ledd.

Hvilke krav stilles til myndighetenes avsluttende vurdering?

(214) Lagmannsretten har bygd på at kravet til at myndighetene må gi en «grunngitt konklusjon», jf. direktivet artikkel 8 a, må forstås slik at dersom godkjenning gis til tross for at prosjektet har vesentlige negative miljøkonsekvenser, må dette være begrunnet.

(215) Direktivet artikkel 8 fastsetter at ved myndighetenes behandling av en søknad om utbyggingstillatelser, slik som PUD, skal det «tas behørig hensyn til resultatene av de

høringene som er gjennomført og de opplysningene som er innhentet i henhold til artikkel 5–7».

(216) Videre følger det av artikkel 8 a nr. 1 at en beslutning om å gi utbyggingstillatelse minst skal inneholde

> «a. den grunngitte konklusjonen nevnt i artikkel 1 nr. 2 bokstav g) iv),
> b. 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».

(217) Direktivet artikkel 8 a krever altså at konklusjonen skal være «grunngitt».

(218) I EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 114 heter det følgende:

> «Som nevnt over, er vedkommende miljømyndighet etter EIA-direktivet [prosjektdirektivet] 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.»

(219) Jeg forstår dette slik at kravet til grunngitt konklusjon ikke kan leses isolert, men i lys av den grunnleggende vurderingsplikten etter artikkel 3. Myndighetene må altså foreta en *selvstendig vurdering* av de virkningene som er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten.

(220) Til statens anførsel om at det ikke kan stilles noen formkrav til myndighetens avsluttende vurdering, bemerker jeg at petroleumsforskriften § 22 a sjette ledd, som må forstås å gjennomføre prosjektdirektivet artikkel 8 og 8 a, fastsetter at det i departementets saksframlegg skal framgå «hvordan virkningene av utbygningen og innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt». Videre skal det «vurderes i saksfremlegget om vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning skal settes». Som nevnt følger det av direktivet artikkel 8 a at konklusjonen skal være «grunngitt».

(221) Kravet til begrunnelse i petroleumsforskriften § 22 a sjette ledd må dessuten også forstås i lys av Grunnloven § 112, jf. HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 183. Som det er påpekt i samme avgjørelse avsnitt 182, må domstolene «kontrollere at organet som gjer vedtak om naturinngrep, har gjort dei avvegingane som krava til 'tiltak' i Grunnlova § 112 tredje ledd, jf. fyrste ledd inneber når slike vedtak skal gjerast». I avsnitt 183 er det også understreket at domstolskontrollen med saksbehandlingen må være inngående.

(222) For at domstolskontrollen skal kunne være effektiv, er det helt nødvendig at det gis en begrunnelse. Begrunnelsen må tydelig vise at forbrenningsutslipp og effekten på global temperaturøkning er tatt hensyn til og vurdert. I lys av at de kumulerte utslippene fra eksisterende og godkjente utvinninger på norsk sokkel må inngå i konsekvensutredningen, må også myndighetene vurdere betydningen av dette.

(223) Disse kravene er selvsagt ikke til hinder for at myndighetenes generelle vurderinger og politikk på petroleums- og klimaområdet vektlegges. Men det må være en *reell vurdering* av de negative klimakonsekvensene som en PUD-godkjenning medfører. Begrunnelsen må altså vise at de sentrale miljøhensynene har vært en del av avveiningen.

(224) Jeg tilføyer at myndighetenes plikt til å foreta en avsluttende vurdering ikke må forveksles med kravene til en miljøkonsekvensrapport. Etter prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1 er det utbyggeren som skal utarbeide en slik rapport, og det er denne rapporten som skal sendes på høring etter artikkel 6. Hvis vesentlige virkninger av et prosjekt er utelatt fra miljøkonsekvensrapporten, kan ikke feilen repareres ved at departementet beskriver og vurderer de aktuelle virkningene i forbindelse med beslutningen om å gi utbyggingstillatelse, uten at det først er holdt en ny offentlig høring. Dersom slik reparasjon skulle være mulig uten ny høring, ville det etter min mening stride mot direktivets formål om reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen.

Oppsummering

(225) Kravene til utredning og vurdering av forbrenningsutslipp fra olje og gass før departementet kan godkjenne en PUD, kan etter mitt syn oppsummeres slik: Prosjektdirektivet krever at brutto forbrenningsutslipp som den oljen og gassen som vil bli utvunnet, sannsynligvis vil medføre, beskrives av utbyggeren i en miljøkonsekvensrapport og senere vurderes av myndighetene. Den antatte klimavirkningen av utslippene, målt som effekt på global oppvarming, må også beskrives og vurderes. For å gi et dekkende og helhetlig bilde av de samlete konsekvensene av en PUD-godkjenning må både forbrenningsutslippene fra det aktuelle prosjektet og kumulerte utslipp fra andre eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel, og påvirkningen som disse utslippene har på global temperaturøkning, beskrives og vurderes. Forbrenningsutslippene fra det aktuelle prosjektet må altså ses i lys av og i sammenheng med at norske myndigheter allerede har gitt tillatelse til en rekke andre petroleumsutvinningsprosjekter som fører til utslipp.

(226) Prosjektdirektivet krever ikke at miljøkonsekvensutredningen beskriver og vurderer de konkrete følgevirkningene av den temperaturøkningen som kan forventes av utslippene.

(227) EMK artikkel 8 krever at myndighetene i forbindelse med behandlingen av en PUD må vurdere om den planlagte virksomheten er forenlig med nasjonale og internasjonale forpliktelser til å treffe effektive tiltak for å forhindre de skadelige virkningene av klimaendringer. Det er imidlertid ikke et krav at de aktuelle utslippene må vurderes opp mot gjenværende karbonbudsjetter.

(228) Etter at miljøkonsekvensrapporten foreligger og høring er gjennomført, krever prosjektdirektivet at myndighetene foretar en selvstendig vurdering av de virkningene som er beskrevet i rapporten. For at domstolskontrollen med saksbehandlingen skal kunne være effektiv, må begrunnelsen – også sett i lys av Grunnloven § 112 – tydelig vise at virkningene av bruttoutslippene som PUD-godkjenningen sannsynligvis har på klimaet, er tatt hensyn til og vurdert. Myndighetenes generelle vurderinger og politikk på petroleums- og klimaområdet er relevant, men det må være en reell vurdering av de negative klimakonsekvensene. I lys av at de kumulerte utslippene fra eksisterende og godkjente

utvinninger på norsk sokkel må inngå i konsekvensutredningen, må også myndighetene vurdere betydningen av dette.

Den konkrete vurderingen

Er 2024-beslutningene i samsvar med kravene til utredning og vurdering av forbrenningsutslipp fra olje og gass?

(229) Det er på det rene at brutto forbrenningsutslipp ikke ble konsekvensutredet forut for de opprinnelige PUD-vedtakene. Det foreligger derfor en saksbehandlingsfeil ved vedtakene. Spørsmålet er om feilen er reparert ved senere omgjøringsnektelser. Jeg ser først på 2024-beslutningene.

(230) Lagmannsretten fant at det ikke forelå feil ved utbyggernes miljøkonsekvensrapporter og den høringen som fant sted forut for beslutningene i 2024. Etter lagmannsrettens syn var det imidlertid mangler knyttet til myndighetenes avsluttende vurdering, og da særlig premissene for konklusjonen.

(231) Jeg er enig med lagmannsretten i at myndighetenes vurderinger i 2024-beslutningene var mangelfulle. Selv om brutto forbrenningsutslipp er vurdert, begrenser vurderingen seg til forbrenningsutslippene fra de aktuelle feltene, uten at de samlete forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet er tatt i betraktning. Det er heller ikke sagt noe om virkningene av utslippene på klimaet, målt som effekt på global oppvarming. Det er da ikke foretatt noen reell vurdering av de negative klimakonsekvensene.

(232) Jeg bemerker at mangelen ved at de samlete forbrenningsutslippene fra norsk petroleumsvirksomhet ikke er trukket inn, også hefter ved utbyggernes miljøkonsekvensrapporter. Altså er jeg ikke enig med lagmannsretten i at det hadde vært tilstrekkelig om de kumulerte utslippene *utelukkende* hadde vært vurdert i myndighetenes endelige beslutning om å godkjenne PUD – i dette tilfellet beslutningen om ikke å omgjøre de opprinnelige PUD-vedtakene. Som nevnt må vesentlige virkninger av prosjektet beskrives i utbyggerens miljøkonsekvensrapport og – for å sikre reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen – være en del av den offentlige høringen.

Har den kongelige resolusjonen 12. mai 2026 reparert saksbehandlingsfeilene?

(233) I 2026-resolusjonen er det gitt en langt mer fyldig begrunnelse enn i 2024-beslutningene. Blant annet er virkningene av utslippene på klimaet, målt som effekt på global oppvarming, beskrevet og vurdert. Denne mangelen ved 2024-beslutningene er derfor reparert.

(234) Men heller ikke i 2026-resolusjonen er de samlete forbrenningsutslippene fra eksisterende og godkjente felter på norsk sokkel tatt i betraktning. Denne mangelen ved 2024-beslutningene er dermed ikke reparert. Og uansett ville en kumulativ vurdering i 2026-resolusjonen ikke *alene* kunne reparere saksbehandlingsfeilen. Som nevnt må prosjektets vesentlige virkninger ikke bare vurderes av myndighetene, men også beskrives i utbyggerens miljøkonsekvensrapport, som skal sendes på offentlig høring.

Fører saksbehandlingsfeilen til ugyldighet?

(235) Der en forvaltningsavgjørelse er beheftet med en saksbehandlingsfeil, fører dette ikke automatisk til ugyldighet, jf. forutsetningsvis forvaltningsloven § 41, som sier at avgjørelsen likevel er gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende» på avgjørelsens innhold. I utgangspunktet er det altså et krav at feilen kan ha virket inn på avgjørelsen for at feilen skal føre til ugyldighet. I rettspraksis er innvirkningskravet forstått slik at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. HR-2017-2247-A avsnitt 95 med videre henvisninger.

(236) Når det konkret gjelder situasjoner der feilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning, heter det i Rt-2009-661 *Husebyskogen* avsnitt 72:

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

(237) Høyesterett framholder at det gjennomgående skal nokså lite til for å konkludere med at innvirkningskriteriet er oppfylt der saksbehandlingsfeilen har ledet til et mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for forvaltningsavgjørelsen. Det er altså ikke bare muligheten for at feilen rent faktisk har hatt betydning for avgjørelsens innhold som er relevant – også et mangelfullt *avgjørelsesgrunnlag* på et punkt av betydning har relevans.

(238) Som Høyesterett her påpeker, vil veien fram til ugyldighet kunne være kort ved manglende eller mangelfull konsekvensutredning. Regler om konsekvensutredning ved naturinngrep er saksbehandlingsregler som etter min mening må håndheves strengt. Jeg viser til hva jeg tidligere har sagt om betydningen av Grunnloven § 112 og en inngående domstolskontroll. Formålet med miljøkonsekvensutredninger er ikke bare å identifisere de politiske avveiningsspørsmålene som myndighetene må ta stilling til. Det er også å sikre befolkningen kunnskap om virkningene av planlagte naturinngrep, samt å sikre reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen.

(239) Heller ikke for mangelfulle miljøkonsekvensutredninger vil enhver feil føre til ugyldighet. Men dersom en avgjørelse om å tillate et prosjekt som er av en slik størrelse at det omfattes av prosjektdirektivet, bygger på en miljøkonsekvensutredning som har unnlatt å beskrive og vurdere vesentlige miljøvirkninger, vil det etter min mening være en feil som etter sin art medfører at innvirkningskriteriet er oppfylt.

(240) I saken her er det etter mitt syn klart at innvirkningskravet er oppfylt. De samlete forbrenningsutslippene fra eksisterende og godkjente felter på norsk sokkel er ikke

beskrevet og vurdert i konsekvensutredningene som ligger til grunn for PUD-ene, selv om det er en vesentlig virkning av prosjektene som PUD-ene gjelder. Dermed er avgjørelsesgrunnlaget på et sentralt punkt mangelfullt.

(241) Staten har anført at selv om innvirkningskriteriet er oppfylt, tilsier særlige grunner at beslutningene likevel må opprettholdes som gyldige ut fra en samlet interesseavveining, jf. prinsippet som nå er lovfestet i forvaltningsloven 2025 § 74 andre ledd andre punktum.

(242) En slik samlet interesseavveining forutsetter at man også tar hensyn til virkningene for rettighetshaverne i PUD-godkjenningene. Det oppstår dermed spørsmål om hva virkningen av en dom på ugyldighet vil bli for rettighetshaverne i vårt tilfelle, der miljøorganisasjonene har valgt ikke å gjøre rettighetshaverne til parter i saken.

(243) Etter vår prosessordning har en dom bare rettskraftvirkninger for sakens parter, jf. tvisteloven § 19-15 første ledd. Siden rettighetshaverne i PUD-godkjenningene ikke er parter i saken for Høyesterett, er dommen ikke bindende for dem. Konsekvensen av å kjenne PUD-godkjenningene ugyldige mellom partene i tvisten her på grunn av saksbehandlingsfeil er derfor ikke at tillatelsene bortfaller overfor rettighetshaverne. En dom for ugyldighet vil ikke innebære noe mer enn en plikt for forvaltningen til å vurdere saken på nytt, jf. plenumsdommen i Rt-2012-1985 *lengeværende barn I* avsnitt 96, Rt-2014-436 avsnitt 8 og Rt-2015-641 avsnitt 39, se også NOU 2001: 32 A punkt 5.4.5.4 på side 198–199. Forvaltningen må ta stilling til om godkjenningene skal omgjøres, eller – hvis det er adgang til dette – om vedtakene i stedet skal opprettholdes. Dette forutsetter at feilene ved saksbehandlingen som har medført ugyldighet, rettes opp ved den nye behandlingen, jf. HR-2026-1360-A *Førdefjorden* avsnitt 142. Siden konsekvensen av å kjenne PUD-godkjenningene ugyldige er begrenset til at forvaltningen må vurdere saken på nytt, taler ikke hensynet til rettighetshaverne på avgjørende måte mot et slikt resultat mellom partene i tvisten her.

(244) Etter en samlet vurdering, der jeg blant annet har sett hen til feilens art og omfang, samfunnsmessige hensyn og hensynet til rettighetshaverne, er min konklusjon at beslutningene er ugyldige.

(245) I lys av det resultatet jeg er kommet til, finner jeg ikke grunn til å ta stilling til om beslutningene er ugyldige med grunnlag i Grunnloven § 104, EMK artikkel 2 eller FNs barnekonvensjon.

(246) Det er heller ikke nødvendig å ta stilling til om EØS-retten krever at ethvert vedtak som bygger på en miljøkonsekvensutredning som ikke er i tråd med prosjektdirektivet, må kjennes ugyldig.

(247) I lys av partenes argumentasjon for Høyesterett vil jeg imidlertid si noe om EØS-rettens krav til reparasjon der en EØS-rettslig saksbehandlingsfeil må rettes opp. Jeg viser til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 100–120. I avsnitt 103 peker EFTA-domstolen på at lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 innebærer at statene er forpliktet til å eliminere de ulovlige konsekvensene av et brudd på EØS-retten. I samme avsnitt sies det at der en EØS-stat har unnlatt å gjennomføre en slik miljøkonsekvensutredning som kreves etter prosjektdirektivet, kan tilbakekall eller suspensjon av tillatelser, med sikte på å gjennomføre en vurdering som tilfredsstiller direktivets krav, være en måte å oppfylle denne plikten på.

(248) Suspensjon eller tilbakekall er imidlertid ikke et absolutt krav. EFTA-domstolen slår i avsnitt 108–110 fast at EØS-retten ikke er til hinder for nasjonale regler om etterfølgende godkjenning, mens prosjektet pågår eller etter at det er fullført. En forutsetning for at slik etterfølgende godkjenning kan godtas, er at de berørte partene ikke gis mulighet til å omgå utredningsplikten, og at det bare kan skje unntaksvis. Videre må en etterfølgende godkjenning ikke bare gjelde prosjektets framtidige miljøpåvirkning, men også ta hensyn til miljøkonsekvensene i tiden etter at det ble fullført. Dette er jeg enig i.

Forføyningssaken

(249) Anken over lagmannsrettens kjennelse i forføyningssaken er en videre anke. Høyesteretts kompetanse er da begrenset til å gjelde lagmannsrettens saksbehandling og «den generelle rettslige forståelse av en skreven rettsregel», jf. tvisteloven § 30-6 bokstav b og c. I dette ligger at Høyesterett kan prøve lagmannsrettens generelle lovtolkning, men ikke bevisbedømmelsen eller den konkrete rettsanvendelsen.

(250) Det følger av tvisteloven § 34-6 første ledd bokstav c at en midlertidig forføyning faller bort uten opphevelse blant annet «når kravet er avgjort ved rettskraftig dom». Siden jeg mener statens anke i hovedsaken skal forkastes, skulle det i utgangspunktet ikke være nødvendig å vurdere anken over forføyningssaken, jf. vilkåret om aktualitet i tvisteloven § 1-3.

(251) Imidlertid er lagmannsrettens kjennelse utformet slik at den er gitt virkning i tid også ut over rettskraftig dom. I kjennelsen ble staten ved Energidepartementet pålagt å treffe nye avgjørelser innen seks måneder etter lagmannsrettens dom og kjennelse eller innen to måneder etter rettskraftig avgjørelse om gyldigheten av 2024-beslutningene.

(252) Etter mitt syn er det klart at reglene om midlertidig forføyning ikke åpner for å gi et forføyningspålegg som skal gjelde etter rettskraftig dom. Det følger forutsetningsvis av tvisteloven § 34-6 første ledd bokstav c, som jeg nettopp har sitert fra. Lagmannsrettens kjennelse må derfor oppheves så langt den midlertidige forføyningen er gitt virkning i tid ut over rettskraftig dom i hovedsaken. For øvrig heves anken i forføyningssaken.

Konklusjon og sakskostnader

(253) Min konklusjon er etter dette at statens anke i hovedsaken skal forkastes.
I forføyningssaken fører statens anke delvis fram, ved at lagmannsrettens kjennelse skal oppheves delvis.

(254) I hovedsaken har Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom lagt ned påstand om sakskostnader for Høyesterett, som de i samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første og andre ledd har krav på å få erstattet. Det er ikke grunn til å gjøre unntak etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Organisasjonene har krevd 5 070 938 kroner inklusive merverdiavgift i salær for 1 086 timer arbeid, samt 12 347 kroner i utlegg. Kravet er høyt, men i lys av at saken har reist omfattende og kompliserte spørsmål av stor prinsipiell betydning, mener jeg kostnadene ikke overstiger det nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd.

(255) I forføyningssaken, som skal vurderes selvstendig etter sakskostnadsreglene, har staten ikke lagt ned påstand om å bli tilkjent sakskostnader.

(256) Jeg stemmer for slik

D O M O G K J E N N E L S E :

1. Anken over lagmannsrettens dom forkastes.

2. Lagmannsrettens kjennelse, slutningen punkt 1, oppheves så langt den midlertidige forføyningen er gitt virkning i tid ut over rettskraftig dom i hovedsaken. For øvrig heves anken i forføyningssaken.

3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Energidepartementet til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom i fellesskap 5 083 285 – femmillionerogåttitretusentohundreogåttifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynningen av avgjørelsen.

(257) Dommer **Sivertsen**:

Dissens

Innledning

(258) Jeg er enig med førstvoterende i at miljøorganisasjonene fortsatt har rettslig interesse i søksmål om gyldigheten av beslutningene fra 2024, og at saken derfor ikke skal heves, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd. Jeg viser til førstvoterendes begrunnelse for dette, som er dekkende for mitt syn.

(259) EFTA-domstolen er i sin rådgivende uttalelse kommet til at brutto utslipp av klimagasser som følge av forbrenning av olje og gass – såkalte forbrenningsutslipp – fra et prosjekt for petroleumsutvinning utgjør «virkninger» av prosjektet etter prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1. Slike utslipp må derfor beskrives i utbyggerens miljøkonsekvensrapport. Dette sikrer at miljøkonsekvensrapportene gir et mer realistisk bilde av den samlede klimaeffekten av prosjekter for petroleumsutvinning. Jeg ser i likhet med førstvoterende ikke grunn til å fravike EFTA-domstolens rådgivende uttalelse og er enig i hans begrunnelse for dette.

(260) Når det gjelder *rekkevidden* av utredningsplikten for forbrenningsutslipp, kan jeg derimot bare delvis slutte meg til førstvoterendes syn. Jeg er enig med ham i at konsekvensutredningen i PUD-saker ikke også må omfatte de indirekte følgevirkningene for faktorene i prosjektdirektivet artikkel 3 nr. 1. Videre slutter jeg meg til at myndighetene – som ledd i behandlingen av en PUD-sak – ikke er forpliktet til å vurdere klimagassutslippene fra prosjektet opp mot det gjenværende globale karbonbudsjettet som er knyttet til Parisavtalens temperaturmål, slik lagmannsretten har lagt til grunn. I likhet med førstvoterende mener jeg at verken EMK artikkel 8 eller Parisavtalen pålegger en mer omfattende utredningsplikt i en sak om PUD-godkjenning enn det som følger av

prosjektdirektivet. Jeg kan heller ikke se at de andre folkerettslige forpliktelsene som er påberopt i saken, stiller krav av betydning for saken her.

(261) Førstvoterende er imidlertid kommet til at det ikke er tilstrekkelig at utbyggerens miljøkonsekvensrapport kartlegger og beskriver forbrenningsutslippene fra det aktuelle PUD-prosjektet. Rapporten må i tillegg beskrive utslippene i kumulasjon med de øvrige utslippene fra eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel. Det kan jeg ikke slutte meg til. Etter min oppfatning er utredningsplikten oppfylt ved at miljøkonsekvensrapporten beskriver og vurderer brutto forbrenningsutslipp fra det aktuelle prosjektet, og effekten utslippene vil ha på klimaet.

(262) Som følge av at jeg ikke er enig i at direktivet krever at de kumulative – samlede – utslippene fra norsk sokkel blir utredet og vurdert i den enkelte PUD-sak, er jeg også kommet til en annen konklusjon enn førstvoterende i vurderingen av de konkrete PUD-godkjenningene. Etter min mening er det ikke grunnlag for å kjenne departementets beslutninger fra 2024 ugyldige.

Krever prosjektdirektivet en kumulativ vurdering av forbrenningsutslippene fra norsk sokkel?

(263) Jeg tar utgangspunkt i direktivet artikkel 5 nr. 1 bokstav b, som sier at utbyggerens miljøkonsekvensrapport skal beskrive «prosjektets» vesentlige miljøvirkninger. Etter direktivet vedlegg IV punkt 5 bokstav e skal beskrivelsen omfatte de vesentlige miljøvirkningene som følger av «kumuleringen av virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter», der det «tas hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder av særlig miljømessig betydning som kan antas å bli berørt».

(264) Bestemmelsen sier ikke noe nærmere om i hvilke situasjoner det må gjøres en kumulativ vurdering av miljøvirkningene.

(265) For enkelte prosjekter er den tekniske, funksjonelle eller operative sammenhengen så nær at det vil undergrave direktivets formål om miljøvirkningene kartlegges separat. I slike tilfeller har EU-domstolen krevd at prosjektene vurderes samlet etter prosjektdirektivet, se for eksempel dom 16. september 2004 i sak C-227/01 *Kommisjonen mot Spania* og dom 10. desember 2009 i sak C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten*, der bygging av henholdsvis en jernbanelinje og en høyspentlinje var delt opp i enkeltprosjekter som falt under terskelen for direktivets anvendelsesområde. I den sistnevnte dommen understreket EU-domstolen i avsnitt 53 at direktivets formål

> «… ikke kan omgås gennem en projektopdeling, og at manglende hensyntagen til flere projekters kumulative virkning ikke i praksis kan føre til, at samtlige projektdele fritages for vurderingsforpligtelsen, idet projekterne i deres helhed kan få 'væsentlig indvirkning på miljøet'…».

(266) Verken disse dommene eller annen rettspraksis fra EU-domstolen gir støtte for at miljøvirkningene av flere prosjekter må vurderes samlet av den grunn at prosjektene er i samme næring eller hører under samme forvaltningsmyndighet, slik som petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. EU-domstolen har – tvert imot – understreket at den kumulative vurderingen *ikke* avgrenses ut fra typen prosjekt eller forvaltningsområde,

men ut fra den felles miljøpåvirkningen der denne inntrer, hva enten de øvrige prosjektene er innenfor eller utenfor landets grenser, se dom 11. februar 2015 i sak C-531/13 *Marktgemeinde Straßwalchen med flere* avsnitt 34, 45 og 46. Heller ikke EUs plandirektiv – europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF – trekker et skille ut fra typen prosjekt eller næring, men stiller krav om en samlet miljøkonsekvensutredning av «planer og programmer» fastsatt av myndighetene, blant annet når det gjelder «klimafaktorer», jf. direktivet artikkel 2 og 3 og vedlegg I bokstav f.

(267) Miljøvirkningene av et prosjekt kan inntre lokalt, regionalt, over landegrensene – eller globalt. Dette har betydning for hvilke andre prosjekter det må tas hensyn til i en kumulativ vurdering. I HR-2020-2472-P *klima I* avsnitt 225 uttalte førstvoterende:

> «Klimaverknaden av eit tiltak står i ei særstilling, sidan han ikkje er geografisk avgrensa. Verknaden av utslepp av CO_2 og andre klimagassar er i prinsippet den same uansett kvar på jorda utsleppet skjer. Dette er etter mitt syn eit heilt grunnleggjande trekk som må ha stor vekt når ein skal fastleggje innhaldet i utgreiingsplikta … .»

(268) Klimavirkningen av et prosjekt beror på mengden klimagasser prosjektet slipper ut, nærmere bestemt hvilket bidrag prosjektet gir til den samlede konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, se synteserapporten fra 2023 til FNs klimapanels sjette hovedrapport (IPCC AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023. Summary for Policymakers*) punkt A.1.

(269) Det er med andre ord den samlede virkningen på globalt nivå – av utslippene fra prosjektet i kumulasjon med samlede klimagasser i atmosfæren – og ikke i et nasjonalt perspektiv eller basert på sektor eller type næring, som er avgjørende for prosjektets klimaeffekt.

(270) Når utbyggeren skal kartlegge prosjektets virkning på klimaet, vil det derfor, slik jeg ser det, verken være tilstrekkelig eller formålstjenlig – og heller ikke nødvendig – å vurdere utslippene fra prosjektet opp mot de samlede klimagassutslippene nasjonalt, eventuelt avgrenset til en bestemt type næring.

(271) Det betyr ikke at utbyggerens miljøkonsekvensrapport må kartlegge og ta hensyn til alle eksisterende og godkjente prosjekter globalt, slik miljøorganisasjonene har anført. Det ville være en klart uforholdsmessig – og i praksis umulig – utredningsoppgave. Som EFTA-domstolen har pekt på i den rådgivende uttalelsen avsnitt 96, har EU-domstolen «begrenset sin analyse» til forhold som er «forutsigbare», se dom 16. september 2004 i sak C-227/01 *Kommisjonen mot Spania* og dom 28. februar 2008 i sak C-2/07 *Abraham med flere.* På dette punkt er jeg altså enig med førstvoterende.

(272) Det globale perspektivet på klimautfordringene er, slik jeg ser det, ivaretatt ved direktivet vedlegg IV nr. 5 bokstav f, som sier at miljøkonsekvensrapporten etter artikkel 5 nr. 1 skal beskrive «prosjektets innvirkning på klimaet (for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp) …».

(273) Ved å utrede «arten og omfanget av klimagassutslipp» fra prosjektet vil bidraget til samlede globale utslipp være brakt på det rene. Som miljøkonsekvensrapportene i saken her viser, vil dette gi grunnlag for å vurdere og beskrive hvilken effekt prosjektet vil ha på klimaet, for større prosjekter gjennom et tallfestet anslag på bidraget til global oppvarming. Klimagassutslipp fra andre prosjekter i Norge, både innenfor og utenfor

petroleumssektoren, vil inngå i vurderingen fordi de utgjør en del av den samlede klimagassmengden i atmosfæren som PUD-prosjektet vurderes opp mot.

(274) EU-domstolen har slått fast at det skal gjøres en kumulativ vurdering så langt det er «nødvendig» for å gi et dekkende bilde av de reelle miljøvirkningene av det aktuelle prosjektet, jf. dom 24. november 2011 i sak C-404/09 *Kommisjonen mot Spania* avsnitt 80, som førstvoterende har omtalt. Også EFTA-domstolen har i sin rådgivende uttalelse i saken her gitt uttrykk for at plikten til å gjøre en kumulativ vurdering gjelder «i den utstrekning en slik analyse er nødvendig for å sikre at vurderingen omfatter … alle de merkbare miljøkonsekvensene av det aktuelle prosjektet», se avsnitt 71.

(275) Ettersom de øvrige utslippene fra norsk sokkel ikke er egnet til å belyse – «beskrive» – hvilken virkning det enkelte PUD-prosjektet vil ha på klimaet, har utbyggeren etter min mening ingen plikt etter direktivet til å utrede disse utslippene og den kumulative virkningen på klimaet. Dette er etter mitt syn også en lite naturlig utredningsoppgave å pålegge en privat søker.

(276) Førstvoterende har pekt på at en kumulativ vurdering av de samlede forbrenningsutslippene fra norsk sokkel vil sette det enkelte prosjektet i kontekst og gi et mer helhetlig og dekkende bilde av den norske petroleumssektorens bidrag til verdens klimautfordringer. Det er jeg i og for seg enig i. Utbyggerens oppgave etter direktivet er imidlertid å utrede miljøvirkningene av *prosjektet*, jf. artikkel 3 nr. 1, og ikke av norsk petroleumsvirksomhet i sin alminnelighet. Det faller utenfor utredningsplikten til operatørselskapene å legge til rette for bredere miljøfaglige eller energipolitiske overveielser på myndighetsnivå, ut over miljøvirkningene av det aktuelle prosjektet. En slik kumulativ vurdering vil dessuten – tvert om – kunne virke tilslørende ved at klimagassutslippene fra prosjektet som PUD-saken gjelder, kan fremstå som beskjedent i lys av øvrige utslipp fra norsk sokkel.

(277) Formålet med utbyggerens miljøkonsekvensutredning er å styrke kunnskapsgrunnlaget for beslutningstakerne i saken, se fortalen avsnitt 7:

> «Utbyggingstillatelse for offentlige og private prosjekter som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger, bør gis først etter at det er foretatt en vurdering av disse prosjektenes antatte vesentlige miljøvirkninger. …»

(278) Det finnes omfattende statistikk og beregninger om petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, herunder om klimagassutslipp. Tallmaterialet er kjent for myndighetene og er offentlig tilgjengelig. Også av den grunn er det vanskelig å se hvilket formål det skulle tjene at utbyggeren kartlegger disse utslippene og beskriver dem i miljøkonsekvensrapporten.

(279) Rapporten skal sendes på høring og gjøres tilgjengelig for allmennheten, jf. direktivet artikkel 6 nr. 2 og 4. Som førstvoterende har pekt på, kan en helhetlig fremstilling av utslippene gi offentligheten bedre forutsetninger for å gi uttrykk for synspunkter på prosjektet. Det forhold at miljøkonsekvensrapporten blir allment tilgjengelig, er imidlertid ikke styrende for rekkevidden av utredningsplikten. Denne reguleres av artikkel 3 nr. 1, jf. artikkel 5 nr. 1, og ikke av artikkel 6.

(280) Det er naturlig at det stilles strengere krav til utredning når prosjektet vil kunne ha alvorlige miljøvirkninger. Men i dette tilfellet dreier det seg om å tilføre en ny dimensjon til utredningsplikten i form av et krav om *sektorvis utredning* av miljøkonsekvenser, nærmere bestemt for alle eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel. Et slikt krav kan etter mitt syn ikke utledes av direktivet. Jeg tilføyer at når dette kravet i stor grad forankres i en helhetlig vurdering av miljøproblemets alvor, oppstår også avgrensningsspørsmål som kan være problematiske ut fra hensynet til forutberegnelighet.

(281) Som det fremgår av avsnitt 1 i fortalen til endringsdirektivet fra 2014, fastsetter prosjektdirektivet minstekrav til utredningen av prosjekters miljøvirkninger. Disse kravene skal sikre en enhetlig minstestandard i hele EØS. Det er opp til nasjonale myndigheter å vurdere om det skal innføres strengere krav, jf. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 48. Ved fastleggelsen av innholdet i minstekravene må ordlyden tolkes i lys av direktivets formål og system, jf. EU-domstolens storkammerdom 25. juni 2020 i sak C-24/19 *A med flere* avsnitt 37.

(282) Mitt syn kan oppsummeres slik: Direktivet artikkel 5. nr. 1, jf. artikkel 3 nr. 1 krever at klimavirkningen av det konkrete prosjektet skal utredes. Dette skjer ved å kvantifisere de forventede bruttoutslippene av klimagasser fra det aktuelle prosjektet og ved å beskrive effekten utslippene vil ha på klimaet. Klimaeffekten beror på utslippenes bidrag til de samlede – kumulative – klimagassmengdene i atmosfæren på globalt nivå, jf. direktivet vedlegg IV nr. 5 bokstav f, jf. bokstav e. Det kan ikke utledes av direktivets ordlyd, formål eller system at utbyggerens miljøkonsekvensrapport *i tillegg* skal beskrive de kumulative virkningene av utslippene fra alle eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel. Dette er ikke egnet til å belyse – «beskrive» – prosjektets klimavirkninger.

(283) Det må være opp til myndighetene å ta stilling til om det skal innføres et slikt krav om kumulering på nasjonalt nivå, og hvilken rekkevidde kravet i så fall skal ha, for eksempel om plikten skal omfatte også andre sektorer og næringer eller andre typer miljøforurensning enn klimagassutslipp.

(284) Jeg tilføyer at ICJs rådgivende uttalelse 23. juli 2025 *Obligations of States in respect of Climate Change* etter mitt syn ikke gir noen veiledning for forståelsen av utredningsplikten etter prosjektdirektivet. Det følger av uttalelsen at forpliktelsen etter folkerettslig sedvanerett til å utvise aktsomhet – «due diligence» – for å hindre vesentlig miljøskade, gir statene et betydelig spillerom til å bestemme omfanget og innholdet av miljøkonsekvensutredninger i enkeltsaker, jf. avsnitt 297 og 298. De kumulative vurderingene av statenes klimagassutslipp som er omtalt i avsnitt 276 og 277, kan skje på et annet og overordnet nivå, og på tvers av næringer og sektorer. Jeg kan ikke se at uttalelsen gir føringer eller støtte for at det må gjøres en kumulativ vurdering av utslipp innenfor bestemte næringer eller sektorer i forbindelse med utredning av et enkeltprosjekt.

Oppfyller operatørselskapenes miljøkonsekvensrapporter prosjektdirektivets krav?

(285) Som førstvoterende har gjort rede for, omfattet miljøkonsekvensrapportene som lå til grunn for de opprinnelige PUD-vedtakene fra 2021 og 2023 for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil, ikke forbrenningsutslipp.

(286) I Aker BPs tilleggsutredninger fra juni 2024 er det gjort beregninger av brutto forbrenningsutslipp og netto klimagassutslipp for Tyrving og Yggdrasil. Utredningene beskriver også effekten på det globale klimaet og mulige miljøvirkninger i Norge. Equinor Energy AS ferdigstilte i oktober 2024 en tilleggsutredning om forbrenningsutslipp fra Breidablikk. Også denne utredningen beskrev klimaeffekter av klimagassutslipp, men på et mer generelt grunnlag. Videre beskrev den mulige virkninger i Norge.

(287) Tilleggsutredningene tilfredsstiller de kravene til utredning av brutto forbrenningsutslipp som følger av EFTA-domstolens rådgivende uttalelse. Som nevnt er det etter mitt syn ikke grunnlag for å kreve at miljøkonsekvensrapporten i tillegg skal beskrive utslippene fra prosjektet i kumulasjon med de øvrige utslippene fra eksisterende og godkjente prosjekter på norsk sokkel.

(288) Jeg mener på denne bakgrunn at miljøkonsekvensrapportene som utbyggerne har utarbeidet for de aktuelle feltene, samlet sett oppfyller kravene etter prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1, jf. artikkel 3 nr. 1.

Er Energidepartementets beslutninger fra 2024 tilstrekkelig begrunnet?

(289) Departementet mente at det ikke var framkommet noe i operatørselskapenes tilleggsutredninger om forbrenningsutslipp som ga grunnlag for omgjøring av PUD-godkjenningene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil. Departementet besluttet derfor i august 2024 å ikke omgjøre godkjenningene for Tyrving og Yggdrasil. I desember 2024 traff departementet en tilsvarende beslutning for Breidablikk.

(290) Som det følger av det jeg tidligere har sagt om tilleggsutredningene, mener jeg at departementets beslutninger fra 2024 bygger på tilstrekkelig brede konsekvensutredninger.

(291) Et annet spørsmål er om beslutningene, som er knappe i formen, i tilstrekkelig grad viser at departementet reelt og selvstendig har vurdert klimaeffekten av PUD-godkjennelse. Jeg viser i den forbindelse til førstvoterendes generelle redegjørelse for hvilke krav som må stilles til myndighetenes avsluttende vurderinger, som jeg i hovedsak kan slutte meg til.

(292) Jeg tar ikke stilling til om disse kravene er oppfylt for 2024-beslutningene. Etter mitt syn er det uansett klart at eventuelle mangler ved vurderingene er reparert ved den kongelige resolusjonen fra mai 2026, slik staten har gjort gjeldende.

Særlig om den kongelige resolusjonen fra mai 2026

(293) I resolusjonen fra 2026 vurderte regjeringen på ny å omgjøre PUD-godkjenningene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil, men besluttet å ikke gjøre dette. Bakgrunnen for den fornyede vurderingen var at Borgarting lagmannsrett kom til at beslutningene fra 2024 var ugyldige som følge av mangler ved departementets utredninger og vurderinger. Det var også et formål å følge opp lagmannsrettens pålegg i forføyningssaken om å gjennomføre ny saksbehandling med sikte på å treffe nye avgjørelser i PUD-sakene. Det heter i resolusjonen:

> «Selv om staten har anket lagmannsrettens dom og kjennelse, har departementet for feltene Breidablikk, Tyrving samt feltene i Yggdrasilområdet likevel funnet grunn til å gjøre enkelte ytterligere utredninger av forbrenningsutslipp, samt foretatt en fornyet vurdering av søknadene knyttet til disse feltene, også sett i lys av disse utredningene. Det vises også til lagmannsrettens kjennelse om at departementet må treffe nye avgjørelser innen to måneder etter en eventuell rettskraftig avgjørelse fra Høyesterett som stadfester kjennelsen.»

(294) I resolusjonen gjør departementet grundig rede for de negative klimakonsekvensene av forbrenningsutslippene. Det tas utgangspunkt i tilleggsutredningene fra 2024. I tillegg har departementet gjort oppdaterte beregninger av brutto forbrenningsutslipp og netto klimagassutslipp. For hvert av feltene er utslippene beregnet på grunnlag av både et lavt og et høyt anslag for forventet produksjon. Videre er den konkrete effekten på globale temperaturendringer beregnet. Som eksempel gjengir jeg vurderingene av brutto forbrenningsutslipp for Yggdrasil-området:

> «Forventede utvinnbare ressurser fra feltene i Yggdrasilområdet gir estimerte samlede brutto forbrenningsutslipp på om lag 265 mill. tonn CO_2-ekvivalenter (CO_2-ekv.). Et forløp med høy, akkumulert utvinning fra feltet gir estimerte samlede brutto forbrenningsutslipp på om lag 360 mill. tonn CO_2-ekv., mens et lavt utfall gir utslipp på om lag 166 mill. tonn CO_2 ekv.
>
> Et utslipp tilsvarende beregnede brutto forbrenningsutslipp fra feltene i Yggdrasilområdet, avhengig av produksjonsutfall, er anslått til å gi en økning i globale gjennomsnittstemperaturer i intervallet 0,000045 °C til 0,00023 °C.»

(295) Departementet omtaler også de globale følgevirkningene for miljøet av den temperaturendringen som forbrenningsutslippene fra de enkelte prosjektene forventes å føre til. Vurderingen er gjort i lys av *reasons for concern*-faktorene i FNs klimapanels sjette hovedrapport fra 2023. Som nevnt krever direktivet ikke en utredning av slike konkrete følgevirkninger.

(296) Avslutningsvis er de negative klima- og miljøvirkningene avveid mot de samfunnsmessige, økonomiske og strategiske fordelene ved PUD-prosjektene – hensynet til verdiskaping, sysselsetting, finansiering av velferdssamfunnet, energisikkerhet i Europa og Norges rolle som bidragsyter til FNs bærekraftsmål og det globale energisystemet. Som bakgrunn for denne avveiningen har departementet også gjort rede for de generelle rammene for behandlingen av søknader om PUD-godkjenning, herunder føringer fra Stortinget gjennom årene, senest ved Innst. 99 S (2025–2026). Den overordnede målsettingen i petroleumspolitikken, som beskrives som bredt politisk forankret, er oppsummert slik i resolusjonen:

> «Hovedmålet i petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. Det betinger kontinuerlig og parallell satsing på leting som kan gi nye funn, gjennomføring av nye utbyggingsprosjekter og tiltak for økt utvinning fra eksisterende felt.
>
> En slik parallell satsing er nødvendig for å unngå et bratt produksjonsfall av olje og gass fra norsk kontinentalsokkel i takt med at produksjon fra eksisterende brønner tømmes ut. Det er derfor avgjørende for framtidig verdiskaping, arbeidsplasser og ringvirkninger, statlige inntekter og et høyt nivå på leveranser av olje og gass til

> Europa, at rettighetshavere i Norge fortsetter å utvikle norsk kontinentalsokkel gjennom leting, nye utbygginger og økt utvinning.»

(297) Departementet konkluderer med at det ikke er fremkommet noe nytt gjennom tilleggsutredningene og vurderingene fra tiden etter de opprinnelige PUD-vedtakene fra 2021 og 2023 som gir grunnlag for omgjøring – verken etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c om ugyldighet eller ut fra en interesseavveining etter § 35 femte ledd. I tråd med departementets tilrådning besluttet regjeringen å ikke omgjøre PUD-vedtakene.

(298) Resolusjonen bygger på en grundig og bred gjennomgang og vurdering av fordeler og miljøulemper ved de konkrete prosjektene, basert på oppdaterte beregninger av forbrenningsutslipp. Også forholdet til Norges forpliktelser etter blant annet EØS-retten og Parisavtalen er omtalt og vurdert. Det er etter mitt syn klart at resolusjonen oppfyller de kravene som kan stilles til departementets avsluttende vurderinger i en sak om PUD-godkjennelse.

Er mangler ved PUD-vedtakene fra 2021 og 2023 reparert ved tilleggsutredningene fra 2024 og den kongelige resolusjonen fra 2026?

(299) Spørsmålet om etterfølgende godkjenning av et mangelfullt vedtak var tema i HR-2026-1360-A *Førdefjorden*. Høyesterett tok i avsnitt 141 utgangspunkt i forarbeidene til ny forvaltningslov, Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* punkt 23.5.1 på side 348. Gjeldende rett om adgangen til slik etterfølgende godkjenning er der beskrevet slik:

> «I noen tilfeller åpner gjeldende rett for at et ugyldig vedtak opprettholdes på tross av at det foreligger en feil ved vedtaket. Dette omtales i juridisk teori ofte som 'ratihabisjon'. Noen forfattere reserverer uttrykket for tilfeller der en ny behandling reparerer en saksbehandlingsfeil, mens andre uttaler at ratihabisjon også er mulig for vedtak med innholdsmangler, såfremt det finnes en (alternativ) hjemmel. Ratihabisjon synes, i alle fall som den klare hovedregel, å forutsette at feilen avhjelpes.
>
> Vedtaket om ratihabisjon gis virkning fra samme tidspunkt som det opprinnelige vedtaket, slik at rettsstillingen blir som om feilen ikke har skjedd. Ratihabisjon er primært aktuelt til gunst for private, for eksempel ved en ugyldig tillatelse. For øvrig er det i litteraturen antatt at forvaltningen i utgangspunktet står nokså fritt ved beslutningen om hvorvidt et vedtak skal ratihaberes. Ulike regler, for eksempel internasjonale forpliktelser, kan nok likevel tenkes å begrense denne friheten i visse tilfeller.»

(300) I dommen kom Høyesterett til at det ikke var rettslig adgang til å godkjenne det tidligere vedtaket. Det sentrale elementet i Høyesteretts begrunnelse var at det forelå en materiell kompetansemangel – manglende lovhjemmel – som etter sin art ikke kunne repareres, jf. avsnitt 142 og 143.

(301) Dette stiller seg annerledes i saken her, som gjelder saksbehandlingsfeil ved de opprinnelige PUD-vedtakene fra 2021 og 2023 ved at forbrenningsutslipp ikke ble utredet og vurdert. Dette er feil som *kan* repareres ved ny og korrekt *saksbehandling*, og som etter min mening faktisk *er* avhjulpet ved utbyggernes tilleggsutredninger fra 2024, jf. prosjektdirektivet artikkel 5 nr. 1.

(302) Eventuelle saksbehandlingsfeil ved 2024-beslutningene i form av at departementet ikke i tilstrekkelig grad har begrunnet sitt syn på miljøvirkningene, er avhjulpet ved de brede avveiningene som er gjort i den kongelige resolusjonen fra mai 2026.

(303) Når det i resolusjonen fra 2026 konkluderes med at PUD-vedtakene ikke omgjøres, må de opprinnelige vedtakene derfor anses som godkjent i ettertid. Det betyr at vedtakene – i utgangspunktet – må anses som gyldige.

(304) Jeg tilføyer at jeg ikke er enig med miljøorganisasjonene i at det etter norsk forvaltningsrett er en forutsetning for etterfølgende godkjenning at staten har erkjent at de opprinnelige vedtakene var ugyldige. Adgangen til å reparere feil ved tidligere vedtak er ikke begrenset til tilfeller der feilene fører til ugyldighet. Og hvis feilene er blitt reparert, kan vedtaket opprettholdes uten at det er nødvendig å ta stilling til om resultatet ellers ville ha blitt oppheving. Når et vedtak repareres og godkjennes i ettertid, vil et formål ofte være ikke å måtte ta stilling til slike spørsmål. Forvaltningsloven § 35 femte ledd, som det er vist til i resolusjonen fra 2026, gir dessuten en adgang til omgjøring uten at det foreligger ugyldighet.

Er EØS-retten til hinder for etterfølgende godkjenning av PUD-vedtakene?

EFTA-domstolens uttalelse

(305) I spørsmål 2 fra Borgarting lagmannsrett ble EFTA-domstolen bedt om å uttale seg om en nasjonal domstol er forpliktet til å fjerne de ulovlige konsekvensene av en PUD-godkjenning som er gitt uten en forutgående miljøkonsekvensutredning av forbrenningsutslipp. EFTA-domstolen svarte slik i avsnitt 120:

> «… 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 unnlatelse av å gjennomføre den fullstendige miljøkonsekvensvurderingen som kreves etter EIA-direktivet [prosjektdirektivet]. 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.»

(306) I begrunnelsen for dette standpunktet tar EFTA-domstolen utgangspunkt i prosjektdirektivet artikkel 2 nr. 1, som sier at miljøkonsekvensutredningen skal gjennomføres før det gis tillatelse til utbygging. Kartleggingen av vesentlige miljøvirkninger etter artikkel 3 nr. 1 skal med andre ord «i sin helhet» være gjennomført før tillatelse gis, jf. avsnitt 101.

(307) Domstolen peker på at prosjektdirektivet ikke har bestemmelser om konsekvensene av brudd på denne plikten til forutgående miljøkonsekvensutredning, jf. avsnitt 102. Det

følger imidlertid av den alminnelige lojalitetsplikten etter EØS-avtalen artikkel 3 at nasjonale myndigheter – også domstolene – må treffe «alle nødvendige tiltak innenfor sitt kompetanseområde» for å reparere unnlatelsen, jf. avsnitt 103. EFTA-domstolen utdyper dette slik i avsnitt 107:

> «Slike tiltak omfatter, med de begrensninger som følger av prinsippet om EØS-statens prosessuelle autonomi, tilbakekalling eller suspensjon av en tillatelse som allerede er gitt, med sikte på å gjennomføre en vurdering av miljøvirkningene av det aktuelle prosjektet i henhold til EIA-direktivet [prosjektdirektivet] … .»

(308) I forlengelsen av dette, i avsnitt 108 og 109, presiserer EFTA-domstolen at EØS-retten ikke er til hinder for nasjonale regler som i visse tilfeller gir mulighet for etterfølgende godkjenning av tiltak som er i strid med EØS-retten, men en slik mulighet «bør forbli et unntak». Domstolen gir deretter følgende oppsummering i avsnitt 110:

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

(309) EFTA-domstolens konklusjon og begrunnelse under spørsmål 2 er i stor grad basert på rettspraksis fra EU-domstolen. Jeg ser heller ikke på dette punktet grunn til å fravike den rådgivende uttalelsen.

Nærmere om vilkårene for etterfølgende godkjenning

(310) Når miljøvirkningene ikke er tilstrekkelig utredet, vil det ofte være nødvendig å tilbakekalle eller suspendere en tillatelse. Dette har sammenheng med direktivets forebyggende formål: Tillatelsen til prosjektet – og den senere driften av dette – skal være basert på en forutgående miljøkonsekvensutredning som gir kunnskap om de vesentlige miljøvirkningene, jf. EU-domstolens dom 3. juli 2008 i sak C-215/06 *Kommisjonen mot Irland* avsnitt 51.

(311) Samtidig følger det – som førstvoterende har vært inne på – av EFTA-domstolens uttalelse at etterfølgende godkjenning kan være et alternativt virkemiddel for reparasjon, også når driften er i gang, forutsatt at det ikke gir mulighet for omgåelse av utredningsplikten.

(312) Om etterfølgende godkjenning vil åpne for slik omgåelse, må vurderes konkret ut fra forholdene i den enkelte sak. Ifølge rettspraksis kan godkjenning bare gis unntaksvis, og det må foreligge «særlige omstændigheder» i saken, jf. sak C-215/06 *Kommisjonen mot Irland* avsnitt 55–57. Ved vurderingen kan det ha betydning hva som var årsaken til bruddet på utredningsplikten, for eksempel om det skyldtes en uklar rettslig situasjon, og om utbyggeren tidligere har gjort noe for å oppfylle denne plikten, jf. EU-domstolens dom

26. juli 2017 i forente saker C-196/16 og C-197/16 *Comune di Corridonia med flere* avsnitt 42.

(313) Det er en forutsetning for etterfølgende godkjenning at manglene ved miljøkonsekvensutredningen faktisk er blitt reparert. Den reparerende utredningen som gjøres i ettertid, skal derfor ikke bare dekke fremtidige miljøvirkninger, men også virkninger som er inntrådt i tiden etter at prosjektet ble påbegynt. Dette følger av det andre vilkåret som EFTA-domstolen har oppstilt, jf. avsnitt 120.

(314) Nasjonal rett må gi rom for å ta hensyn til utfallet av den etterfølgende miljøkonsekvensutredningen, jf. prosjektdirektivet artikkel 8. Det må derfor være mulig å eventuelt trekke tillatelsen tilbake.

Den konkrete vurderingen

(315) Jeg er kommet til at EØS-retten i dette tilfellet ikke var til hinder for å godkjenne de opprinnelige PUD-vedtakene etter at mangler var blitt rettet opp ved tilleggsutredninger og vurderinger av forbrenningsutslipp.

(316) Jeg legger her vekt på at rekkevidden av utredningsplikten for forbrenningsutslipp har vært gjenstand for gradvis avklaring og utvikling i rettspraksis. Tilleggsutredningene om forbrenningsutslipp ble gjennomført i 2024, før EFTA-domstolen hadde avgitt sin rådgivende uttalelse, mens det fortsatt var uavklart i hvilken grad slike utslipp måtte utredes. Det var utbyggerne selv som tok initiativ til utredningene.

(317) Fremgangsmåten har klart nok ikke preg av omgåelse av utredningsplikten etter direktivet. Utbyggerne har – snarere motsatt – gjennomført utredninger som det ikke var endelig avklart at direktivet krevde.

(318) Også den fornyede behandlingen av PUD-sakene ved omgjøringsvurderingen i den kongelige resolusjonen fra mai 2026 ble gjort i en uavklart rettslig situasjon. Som nevnt var bakgrunnen blant annet et pålegg fra lagmannsretten om å treffe nye avgjørelser – et pålegg staten fulgte opp selv om saken var anket til Høyesterett.

(319) Om det i en slik situasjonen skulle være nødvendig å tilbakekalle PUD-godkjenningene eller stanse prosjektene for å kunne gjennomføre de aktuelle tilleggsutredningene og vurderingene, ville det ha gitt utbyggerne og myndighetene et insentiv til å avvente utfallet av den rettslige behandlingen. Dette ville ikke tjene prosjektdirektivets formål om å sikre at miljøkonsekvenser blir beskrevet og vurdert i en så tidlig fase som mulig, jf. EU-domstolens dom 28. februar 2018 i sak C-117/17 *Comune di Castelbellino* avsnitt 25.

(320) Ut fra disse særlige omstendighetene i saken kan jeg ikke se at det vil åpne for omgåelse av utredningsplikten hvis etterfølgende godkjenning aksepteres i et tilfelle som dette. Av samme grunn vil det heller ikke svekke prinsippet i direktivet artikkel 2 nr. 1 om at miljøvirkningene skal være fullstendig utredet før tillatelse gis.

(321) Som det fremgår av det jeg tidligere har sagt, har de etterfølgende utredningene og vurderingene om forbrenningsutslipp reparert manglene ved tidligere

miljøkonsekvensrapporter og avgjørelser i PUD-sakene. Ved den kongelige resolusjonen i mai 2026 ble det gjort en bred realitetsvurdering av spørsmålet om omgjøring, og det var en åpning for at PUD-godkjenningene kunne bli kjent ugyldige, jf. forvaltningsloven § 35 femte ledd.

(322) Ut fra dette mener jeg at de EØS-rettslige vilkårene for etterfølgende godkjenning er oppfylt.

Konklusjon

(323) Jeg er på denne bakgrunn kommet til at PUD-godkjenningene for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil er gyldige.

(324) Jeg stemmer etter dette for at staten ved Energidepartementet frifinnes, og at sakskostnader ikke tilkjennes for noen instans.

(325) Uavhengig av utfallet i hovedsaken er jeg enig med førstvoterende i at lagmannsrettens kjennelse om midlertidig forføyning bortfaller når Høyesterett avsier dom i saken, jf. tvisteloven § 34-6 første ledd bokstav c. Jeg slutter meg derfor til at lagmannsrettens kjennelse i forføyningssaken oppheves så langt forføyningen er gitt virkning i tid ut over rettskraftig dom i hovedsaken, og at anken i forføyningssaken for øvrig heves.

(326) Dommer **Falkanger:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med andrevoterende, dommer Sivertsen.

(327) Dommar **Høgetveit Berg:** Det same.

(328) Dommer **Steinsvik:** Likeså.

(329) Dommer **Vang:** Likeså.

(330) Dommer **Webster:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Poulsen.

(331) Dommer **Falch:** Likeså.

(332) Dommer **Østensen Berglund:** Likeså**.**

(333) Dommer **Horn:** Likeså.

(334) Justitiarius **Øie:** Likeså.

(335) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M O G K J E N N E L S E :

1. Anken over lagmannsrettens dom forkastes.

2. Lagmannsrettens kjennelse, slutningen punkt 1, oppheves så langt den midlertidige forføyningen er gitt virkning i tid ut over rettskraftig dom i hovedsaken. For øvrig heves anken i forføyningssaken.

3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Energidepartementet til Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom i fellesskap 5 083 285 – femmillionerogåttitretusentohundreogåttifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynningen av avgjørelsen.