



OSLO TINGRETT

DOM

Avsagt: 03.07.2025 i Oslo tingrett

Saksnr.: 24-109501TVI-TOSL/04

Dommer: Tingrettsdommer Yngvild Thue

Saken gjelder: Gyldigheten av vedtak 8. august 2023

Samediggi / Sametinget

Advokat Elise Johansen,
Advokat Tonje Cecilie Hagen Geiran,
Advokat Kaare Andreas Shetelig

mot

Energidepartementet

Advokat Anders Blakstvedt,
Advokat Karen Mellingen

DOM

Saken gjelder gyldigheten av Energidepartementets vedtak om endrede planer for utbygging og drift (PUD) og anlegg og drift (PAD) om elektrifisering av Hammerfest LNG på Melkøya.

1. Sakens bakgrunn

1.1 Kort om Snøhvit-prosjektet

Snøhvit er et gass- og kondensatfelt i Hammerfestbassenget i det sørlige Barentshavet. Feltet omfatter Snøhvit-, Albatross- og Askeladd-strukturene, og er bygget ut i flere faser. Equinor Energy AS (Equinor) er operatør for Snøhvit Unit med en deltakerandel på 36,79 %. De øvrige rettighetshaverne er Petoro AS (30 %), TotalEnergies EP Norge AS (18,4%), Vår Energi ASA (12 %) og Wintershall Dea Norge AS (2,81 %).

Brønnstrømmene fra feltet inneholder gass, kondensat og vann som transporteres i en 143 km lang rørledning til Hammerfest LNG, som er et anlegg for mottak og prosessering av naturgass på Melkøya utenfor Hammerfest. På LNG-anlegget blir gassen prosessert, nedkjølt til flytende form og lagret i egne tanker før utskiping. Flytende petroleumsgasser (LPG) og kondensat skilles ut fra brønnstrømmen på anlegget og skipes til markedet.

Gassen fra Snøhvitfeltet inneholder CO₂ som må fjernes før den kan prosesseres i LNG-anlegget. CO₂ fjernes fra brønnstrømmen i et CO₂-fangstanlegg på Hammerfest LNG og transporteres deretter i en egen rørledning tilbake til feltet for permanent lagring i grunnen. De siste årene med full drift av LNG-anlegget har det blitt fanget og lagret om lag 700 000 tonn CO₂ per år.

Plan for utbygging og drift (PUD) og plan for anlegg og drift (PAD) for Snøhvitfeltet og det tilhørende landanlegget på Melkøya (Hammerfest LNG) ble godkjent av myndighetene i 2002. Feltet kom i produksjon i 2007.

Hammerfest LNG har et betydelig energibehov. Dette energibehovet dekkes i dag i hovedsak av et eget energianlegg (gasturbiner) på Melkøya. I tillegg forsynes anlegget med strøm fra kraftnettet.

Med dagens driftsløsning utgjør CO₂- utslippene fra Hammerfest LNG om lag 1 million tonn per år, og er ett av de største punktutslippene av CO₂ i Norge. I forbindelse med godkjenningen av PUD/PAD for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG i 2002 oppstilte departementet blant annet vilkår om at «operatøren i framtiden tilstreber å benytte utslippsreducerende teknologi som kan bidra til ytterligere reduksjon av klimagasser og NO_x til atmosfæren dersom slik teknologi er tilgjengelig.»

Snøhvit Future-prosjektet innebærer økt utvinning av gass fra Snøhvit gjennom landkompresjon og omlegging av energiforsyningen fra gassturbindrevne generatorer til full drift med kraft fra nettet. Landkompresjon vil øke utvinningen fra feltet med om lag 60 mrd. Sm³ gass og forlenge driften på LNG-anlegget til 2040. Prosjektet vil videre redusere CO₂-utslippene fra anlegget med om lag 90 prosent eller 850 000 tonn CO₂ per år. I tillegg vil NO_x-utslippene reduseres med 100 prosent (580 tonn NO_x per år).

Ved elektrifiseringen av anlegget, som planlegges fra 2030, vil kraftbehovet dekkes med kraft fra land. Omleggingen til drift med kraft fra nettet fører til en betydelig økning i uttak av kraft fra nettet til Hammerfest. Økningen i kraftforbruket er anslått til 350 MW. Omleggingen av kraftforsyningen på Hammerfest LNG til drift med kraft fra nettet utløste derfor et behov for å etablere to nye kraftledninger; en 420 kV kraftledning fra Skaidi til Hyggevatn og en 132 kV kraftledning fra Hyggevatn til Melkøya.

Energidepartementet godkjente 8. august 2023 endret PUD/PAD for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG, og ga konsesjon til ny 420 kV-ledning fra Skaidi til Hyggevatn og 132 kV-ledning fra Hyggevatn til Melkøya. Beslutningen om å godkjenne Snøhvit-Future-prosjektet innebar tre ulike vedtak fattet av departementet:

- Vedtak etter petroleumsloven om å godkjenne endrede utbyggingsplaner for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG (endret PUD/PAD).
- Vedtak etter henholdsvis energiloven og oreigningslova om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse til ny 420 kV kraftledning mellom Skaidi og Hyggevatn transformatorstasjoner med tilhørende endringer, og
- Vedtak etter henholdsvis energiloven og oreigningslova om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse til ny 132 kV kraftledning fra Hyggevatn til Melkøya.

I denne saken er det kun PUD/PAD-vedtaket som er gjenstand for prøving.

Det er på det rene at det ble gjennomført konsekvensutredninger og konsultasjoner med Sametinget om vedtakene knyttet til de to kraftledningene. Det er videre på det rene at det ikke ble gjennomført særskilte konsultasjoner eller konsekvensutredninger for vedtaket om endret PUD/PAD.

Hovedspørsmålene i saken er om staten hadde plikt til å foreta konsekvensutredninger av det endrede PUD/PAD vedtaket og om vedtaket om endret PUD/PAD utgjør en egen konsultasjonsgjenstand etter sameloven kapittel 4.

1.2 Kort om PUD/PAD

Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel tilhører den norske stat, og staten har en eksklusiv rett til ressursforvaltning, jf. petroleumsloven § 1-1. Konsesjonssystemet er det

mest sentrale virkemiddelet for å sikre statlig styring og kontroll i forvaltningen av petroleumsressursene. Dette innebærer i hovedtrekk at leting, utvinning og transport av petroleum er betinget av myndighetens tillatelse.

Reguleringen av petroleumsvirksomheten kan grovt deles i inn i tre fase; åpningsfasen, letefasen og produksjonsfasen.

En produksjonstillatelse tildeles en gruppe rettighetshavere som ledes av en operatør, og gir enerett til leing, leteboring, utbygging og produksjon i det området som omfattes av tillatelsen. Hvis det i letefasen gjøres drivverdige funn, kan rettighetshaveren beslutte å bygge ut petroleumsforekomsten. Før en slik utbygging kan skje må rettighetshaverne søke om å få en godkjent plan for utbygging og drift, såkalt PUD, jf. petroleumsloven § 4-2 første ledd. PUD-en består av en teknisk beskrivelse av prosjektet og en konsekvensutredning, jf. § 4-2 annet ledd. Konsekvensutredningen skal kartlegge de nærings- og miljømessige virkningene av prosjektet.

Etter petroleumsloven § 4-3 første ledd kan departementet gi en «særskilt tillatelse til anlegg og drift» (PAD) når en slik rett ikke følger av godkjent PUD. En PAD vil ofte supplere en PUD og lovens bestemmelser om PUD gjelder tilsvarende for PAD, jf. petroleumsloven § 4-3 fjerde ledd. Dette innebærer blant annet at kravet til konsekvensutredning også gjelder for en PAD.

Departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlige avvik eller endringer av forutsetninger i godkjent PUD/PAD, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd. Departementet kan da kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjennelse. Det er etter det opplyste fast praksis at det kreves fremlagt konsekvensutredninger ved slike endringssøknader.

I de tilfeller hvor det godtgjøres at utbyggingen omfattes av «eksisterende relevant konsekvensutredning», vil det kun kreves konsekvensutredning dersom departementet finner det nødvendig, jf. petroleumsforskriften § 22a tredje ledd.

1.3 Kort om konsultasjonsplikten

Samenes rett til konsultasjon er lovfestet i sameloven kapittel 4 og bygger på Norges folkerettslige forpliktelser.

Etter sameloven § 4-1 første ledd skal Sametinget konsulteres om «lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget og samene får ta del i beslutningsprosesser i saker som kan få betydning for samiske interesser.

1.4 Saksbehandlingen av PUD/PAD-vedtaket

1.4.1 Opprinnelig vedtak

Som nevnt ovenfor søkte daværende Statoil på vegne av rettighetshaverne om godkjenning av PUD/PAD 21. september 2001. Som en del av søknaden om PUD/PAD i 2001 ble det utarbeidet to konsekvensutredninger. Den ene utredningen datert 2. april 2001 gjaldt for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG omfattet reindrift og samiske forhold, men kun for Melkøya:

Det er reindrift på Kvaløya, men ikke på Melkøya. Den planlagte virksomheten vil ikke medføre noen direkte påvirkning av denne næringen. Anleggsarbeider kan imidlertid virke negativt inn på rein i perioden med kalving. Dette er likevel ikke vurdert som et reelt problem. Under normal drift vil kun trafikk i området til tunnelen (på Meland) være av relevans for rein i området, og virkningen er antatt å være liten.

Den andre konsekvensutredningen var for energianlegget ved Hammerfest LNG datert 28. februar 2002. Her ble ikke samiske forhold drøftet.

Plan om utbygging og drift (PUD) av Snøhvitfeltet og Plan for anlegg og drift (PAD) for LNG-anlegget på Melkøya ble behandlet i Stortinget 7. mars 2002, jf. St.prp. nr. 35 (2001-2002) og ble godkjent av Olje- og Energidepartementet 15. mars 2002. Som nevnt ovenfor ble det blant annet til vilkår for tillatelsen om at operatøren «i framtiden tilstreber å benytte utslippsreducerende teknologi».

Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG kom i produksjon i 2007.

1.4.2 Endring av PUD/PAD

Rettighetshaverne startet tidlig med utredning av alternative energiløsninger for Melkøya. I perioden 2010 til 2012 vurderte man ulike løsninger for økt gassproduksjon fra feltet og mer utslippsreducerende teknologi. De ulike alternativene ville medføre behov for mer kraft og varme enn det eksisterende energianlegget på Hammerfest LNG produserer. Ett av alternativene som ble vurdert for å sikre økt tilførsel av energi, var kraft fra nettet. Equinor vurderte også alternative løsninger til full elektrifisering av anlegget på Melkøya, herunder CO₂ fangst fra eksisterende turbiner. En slik løsning ble tidlig lagt bort da dette hadde betydelige høyere investeringskostnader og tiltakskostnader enn elektrifisering. Valg av løsningen om omlegging av drift med gassturbiner til drift med kraft fra nettet var blant annet en konsekvens av de høye utslippskostnadene (kvoteplikt og CO₂-avgift) i petroleums-sektoren, jf. Prop. 97 S (2002-2023) kap. 4.3.

Kapasiteten på linjenettet var for svak til at man kunne baserer en kapasitetsutvidelse på eksisterende linjer. En løsning med kraft fra nettet ville derfor medføre et behov for å

forsterke strømforsyningen til Hammerfest-området med nye linjer Ofoten-Balsfjord og Balsfjord- Hammerfest. Parallelt med PUD/PAD-prosessen pågikk det derfor flere konsesjonsprosesser for å styrke nettkapasiteten.

Søknad om oppfylt utredningsplikt

På vegne av rettighetshaverne i Snøhvitfeltet søkte Equinor 3. november 2022 om godkjenning av oppfylt utredningsplikt for landkompresjon og elektrifisering for Snøhvit Future-prosjektet.

Departementet innhentet merknader fra Klima- og miljødepartementet (KLD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Oljedirektoratet (OD). KLD innhentet i sin tur innspill fra Riksantikvaren og Miljødirektoratet. Ingen av disse instansene hadde innvendinger til at søknaden kunne innvilges. Riksantikvaren påpekte imidlertid i sin kommentar at «på grunn av svært kort høringsfrist, åtte arbeidsdager, har Riksantikvaren ikke hatt mulighet til å hente inn uttalelse fra fylkeskommunen eller Sametinget».

Departementet anså det godtgjort at Snøhvit Future prosjektet omfattes av eksisterende konsekvensutredninger samt oppdatert informasjon som var vedlagt søknaden og innvilget søknad om oppfylt utredningsplikt 21. desember 2022.

Søknad om endring av PUD/PAD

Equinor leverte på vegne av rettighetshaverne inn søknad om endringer i PUD/PAD 20. desember 2022.

Departementet besluttet 8. august 2023 å godkjenne de endrede utbyggingsplanene for Snøhvit Future prosjektet. Av vedtaket fremgår det blant annet:

I departementets vurdering av om endret PUD/PAD skal godkjennes etter petroleumsloven er fordelene og ulempene ved utbyggingen, herunder en eventuell forringelse eller tap i naturmangfoldet, veid opp mot hverandre. Skader og ulemper for både allmenne og private interesser er hensyntatt. Bevaring av naturmangfoldet inngår i utredninger og øvrig dokumentasjon, samt departementets skjønnsutøvelse etter petroleumsloven. Det innebærer at miljøkonsekvensene ved utbyggingen vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 7 og prinsippene i samme lov §§ 8-10 er lagt til grunn som retningslinjer for saksbehandlingen. Det er ikke påvist vesentlige negative miljøkonsekvenser ved utbyggingen, og departementet vurderer kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig til å fatte vedtak. Etter en avveining i tråd med naturmangfoldloven, er det departementets vurdering at utbyggingen kan gjennomføres.

Departementet stilte flere vilkår for godkjenningen, herunder vilkår om utsatt tilknytning til nettet til 2030 og om medvirkning til en avtalebasert løsning for fortsatt drift av

gasturbinene dersom kraftsituasjonen tilsier det, jf. vilkår 4 og 5 i endret PUD/PAD. Departementet begrunnet vilkårene på følgende måte:

Område Nord, som omfatter området fra og med Ofoten og nordover inkludert Finnmark, er et område med lite fleksibilitet og med flere lag med nettbegrensninger. I dag er Finnmark i kraftbalanse over året, men har et effektunderskudd som krever import gjennom vinteren. Dersom det etableres nytt stort forbruk uten at det samtidig etableres vesentlig ny kraftproduksjon, vil det ifølge Statnett medføre en fundamental endring av kraftsystemet i nord. Departementet setter derfor vilkår om at rettighetshaverne tidligst 1. januar 2030 kan øke sitt effektuttak utover det de har rett til å ta ut i dag, med mindre departementet bestemmer noe annet. Dersom hensynet til kraft- og/eller effektbalansen tilsier det, vil departementet før 1. januar 2030 gå i dialog med rettighetshaverne for å finne avtalebaserte løsninger for å sikre periodevis drift ved det eksisterende energianlegget ved Hammerfest LNG fram til utløpet av konsesjonen på anlegget i 2033. Det settes vilkår om at rettighetshaverne skal medvirke til en slik avtalebasert løsning. En avtalebasert løsning kan for eksempel være at rettighetshaverne driver anlegget i særlige perioder eller at staten overtar anlegget. En vurdering av behov for en slik løsning vil skje senest i 2028.

I forkant av vedtaket om endret PUD/PAD ga Sametinget uttrykk for at de mente at vedtaket var konsultasjonspliktig etter sameloven § 4-2 jf. § 4-1. Departementet besvarte Sametingets henvendelse 10. august 2023 – to dager etter at vedtaket var fattet – og konkluderte med at departementet ikke hadde konsultasjonsplikt, jf. nedenfor.

1.5 Saksbehandlingen av nettanleggene

For å realisere Snøhvit Future-prosjektet ved det nødvendig med nye nettforbindelser og økt kapasitet i strømmettet. Parallelt med PUD/PAD-prosessen ble det gjennomført flere konsesjonsprosesser etter energiloven for å styrke nettkapasiteten.

1.5.1 Balsfjord – Skaidi og Skaidi - Hammerfest (Hyggevatn)

Den første konsesjonsprosessen for kraftledninger gjaldt for den samlede strekningen Balsfjord-Hammerfest.

Statnett søkte i 2007 om å bygge og drive en 420 kV kraftledning mellom Balsfjord og Hammerfest. NVE gjennomførte konsultasjoner med Sametinget om hva som skulle utredes (utredningsprogram). Sametinget innga også høringsuttalelse om de gjennomførte konsekvensutredningene og om tilleggsutredningene og det ble gjennomført nye konsultasjoner.

Ved NVEs vedtak 2. mai 2012 fikk Statnett konsesjon etter energiloven og ekspropriasjonstillatelse etter oreigningslova for å bygge og drive en ny 420 kV kraftledning mellom Balsfjord og Hammerfest. Konsesjonsvedtaket ble påklaget til Olje- og Energidepartementet av en rekke parter, herunder Sametinget.

I oktober 2012 besluttet rettighetshaverne at de i påvente av nye gassfunn ikke ville gå videre med planleggingen av Snøhvit Future-prosjektet, og prosjektet ble stilt i bero. Klagebehandlingen i departementet omfattet derfor først og fremst kraftledningen fra Balsfjord til Skaidi transformatorstasjon. Det ble gjennomført konsultasjon med Sametinget om denne strekningen i januar 2015.

Departementet ga 30. april 2015 tillatelse til trinnvis utbygging av anlegget og stadfestet NVEs vedtak om konsesjon til ny 420 kV kraftledning fra Balsfjord til Skaidi. Klagebehandlingen for strekningen Skaidi-Hammerfest ble stilt i bero.

1.5.2 Ny 420 kV kraftledning mellom Skaidi og Hammerfest

Ved brev 19. august 2019 anmodet Statnett om at klagebehandlingen for delstrekningen Skaidi – Hammerfest ble gjenopptatt. Bakgrunnen for denne anmodningen var at Equinor hadde gjenopptatt planene om elektrifisering av LNG-anlegget på Melkøya.

På grunn av tiden som var gått siden den opprinnelige klagebehandlingen, ba NVE om at Statnett oppdaterte kunnskapsgrunnlaget før departementet ville gjenoppta saksbehandlingen, jf. OEDs brev 8. oktober 2019.

Statnett oversendte flere tilleggsutredninger til OED i mars 2020, samt etter ytterligere forespørsler fra OED i 2020 og i 2021.

NVE gjenopptok saken og la Statnetts tilleggssøknad ut til offentlig høring 19. mars 2021. Under saksbehandlingen ble det også avholdt informasjonsmøter og gjennomført konsultasjoner med berørte reinbeitedistrikter og Sametinget.

NVE leverte innstilling med bakgrunnsnotat til departementet 22. september 2022. I innstillingen behandlet NVE de oppdaterte konsekvensutredningene, tilleggsutredningene, fagrapporter og opplysninger som hadde kommet frem i høringsuttalelsene. NVE konkluderte med at kunnskapsgrunnlaget var tilstrekkelig til at Olje- og Energidepartementet kunne fatte vedtak i klagesaken. Av innstillingen fremgår det blant annet:

Etter NVEs vurdering vil tiltaket slik det nå framstår, og med omtalte muligheter for vilkår om avbøtende tiltak, ikke innebærer et så betydelig inngrep i samiske bruksområder at virkningene kan føre til nektelse av utøvelsen av samisk kultur, eller være i konflikt med de øvrige terskler som er satt til vern for samisk kultur i Norge. Likevel vil de samlede inngrepene i området kunne ha en betydelig påvirkning på reindriften dersom alle planlagte inngrep blir realisert. Spesielt vil dette gjelde områdene rundt Nussir på fastlandssiden og fra Mollstrand til Hyggevatn på Kvaløya. Dette vil påvirke både distrikt 20 og 22, men distrikt 20 vil

bli særlig påvirket, da de som eneste distrikt bruker områdene både på fastlandet og på Kvaløya.

NVE mener det har kommet tydelig fram gjennom behandlingen av saken at reindrifta primært ikke ønsker nye inngrep i reindriftsområder. Det er også åpenbart at inngrep er en ulempe for reindrifta isolert sett, og at de avbøtende tiltakene NVE foreslår i kapittel 4.2.4 ikke vil avbøte alle ulempene for reindriften fullt ut. NVE mener at ledningen er nødvendig dersom man skal elektrifisere petroleumsnæringen i Hammerfestområdet. NVE understreker at vi mener at grensen er nær for hvor stor belastning reinbeitedistriktene som blir berørt av tiltaket tåler før de ikke kan drive reindrift på samme måte som før. Kraftledningen vil utgjøre enda en brikke i bit-for-bit-utbyggingen i området, og NVE mener Olje- og energidepartementet må ta dette med i betraktningen når fordelene ved elektrifisering av Melkøya og Wisting skal veies opp mot ulempene dette vil medføre.

Det presiseres i innstillingen at NVE kun har vurdert virkningene av ledningen og transformatorstasjonene, og at det er departementet som skal vurdere behovet for elektrifisering av Melkøya opp mot ulempene ledningen vil medføre for reindrift, friluftsliv og andre interesser.

Departementet tok saken til behandling høsten 2022. Saken ble sendt på høring 6. oktober 2022. Det ble gjennomført befarings- og tilsynsbesøk 10. og 11. november 2022, og de berørte reinbeitedistriktene ble konsultert. Slike konsultasjoner ble avholdt 24. november 2022 og 19. januar 2023. Sametinget deltok som observatør på samtlige konsultasjoner med reindriftsdistriktene.

OED gjennomførte konsultasjoner med Sametinget på administrativt nivå 16. juni 2023.

I vedtak 8. august 2023 stadfestet departementet NVEs vedtak om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse til Statnett SF til å bygge, eie og drive 420 kV kraftledning Skaidi-Hammerfest. Vedtaket om anleggskonsesjon er endelig og kan ikke påklages.

De berørte reinbeitedistriktene påklaget ekspropriasjonsvedtaket til Kongen i statsråd 28. august 2023. Ved kongelig resolusjon 12. januar 2024 ble klagen ikke tatt til følge.

1.5.3 Ny nettforsyning mellom Hammerfest (Hyggevatn) og Melkøya

Omleggingen av energiforsyningen ved Hammerfest LNG medførte også et behov for å bygge og drive en ny 132 kV nettforsyning fra Hammerfest/Hyggevatn transformatorstasjon til Melkøya.

Equinor sendte søknad om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse for ny 132 kV kraftledning til NVE 21. november 2021. Søknaden ble sendt på høring 19. september 2022 og det ble arrangert åpent offentlig møte om høringen 11. oktober 2022 i Hammerfest.

NVE gjennomførte konsultasjon med Sametinget. Sametinget fremmet også ved brev 2. november 2022 innsigelse mot at de omsøkte tiltakene gis konsesjon av hensyn til den samlede belastningen tiltakene ville medføre for naturgrunnlaget for samisk kultur. Det ble også avholdt et innsigelsesmøte med NVE 12. mai 2023 hvor disse spørsmålene ble drøftet.

Det var Olje- og energidepartementet som var vedtaksmyndighet i saker som gjelder elektrifisering av olje og gassanlegg som behandles etter petroleumsloven. NVE oversendte sin innstilling til departementet 25. mai 2023. Innstillingen behandlet også Sametingets innsigelse:

Innsigelse fra Sametinget

Sametinget har fremmet innsigelse til søknaden. De mener at det omsøkte tiltaket ikke kan gis konsesjon av hensyn til den samlede belastning tiltakene vil medføre for naturgrunnlaget for samisk kultur. Sametinget mener at elektrifiseringen av Melkøya ikke kan sees på isolert, gitt at tiltaket utløser behov for bygging av en ny kraftledning mellom Skaidi og Hammerfest. Den totale belastningen av tilknyttede tiltak må vurderes samlet. Sametinget mener også at samfunnsnyttene av tiltakene ikke er tilstrekkelig belyst i NVEs innstilling til OED.

Sametingets innsigelse fulgte også som vedlegg til innstillingen. NVE vurderte at kunnskapsgrunnlaget var tilstrekkelig for å kunne fatte vedtak i saken.

Det ble deretter gjennomført en konsultasjon mellom departementet og Sametinget (på teams) på administrativt nivå 16. juni 2023, jf. nedenfor. Det ble også avholdt et møte på politisk nivå mellom statssekretær Elisabeth Sæther og rådsmedlem Maja Kristine Jåma fra Sametinget 28. juni 2023.

Olje- og Energidepartementet fattet vedtak 8. august 2023 om anleggskonsesjon og ekspropriasjonstillatelse til Equinor for å bygge, eie og drive ny 132 kV kraftledning fra Hyggevatn transformatorstasjon til Melkøya. I henhold til vedtaket skal kraftledningen legges i tunnel på fastlandet og i sjøkabel ut til Melkøya. Denne løsningen ble valgt blant annet på bakgrunn av innspill og konsultasjon med Sametinget. Tiltaket ble vurdert å ha begrensede virkninger for reindrifta i driftsfasen. Det ble videre lagt til grunn at tiltaket i anleggsfasen kunne medføre ulemper for reindrift på Kvaløya, men at disse likevel kunne minimeres gjennom samhandling og planlegging.

1.6 Kraft- og industriløftet for Finnmark

Samme dag som departementet godkjente endret PUD/PAD og ga konsesjon til nye kraftlinjer, avholdt statsministeren, finansministeren og energiministeren en pressekonferanse på Melkøya/Hammerfest LNG om godkjenningen. Regjeringen lanserte samtidig en ambisjon for betydelig utbygging av kraftproduksjonen og nett i Finnmark.

Det gikk også ut en pressemelding om planen, som ble kalt «Kraft- og industriløft for Finnmark». Regjeringen varslet her en målsetting om at ny infrastruktur i Finnmark skulle være i drift innen 2030, forutsatt at konsesjon ble gitt. I tillegg skulle den fornybare kraftproduksjonen i Finnmark øke med minst like mye som den planlagte forbruksøkningen ved Hammerfest LNG innen 2030.

Som virkemidler for å nå disse målene varslet regjeringen følgende styringssignaler ut fra den energipolitiske og forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjonen i nord:

1. Olje- og energidepartementet sikrer at NVE prioriterer konsesjonssøknader om nett og kraftproduksjon i nord, med særlig vekt på Finnmark.
2. Olje- og energiministeren vil gjennom eierdialog med Statnett sikre at foretaket prioriterer nettutvikling i planområdet nord, med særlig vekt på Finnmark.
3. Norges geopolitiske sikkerhetshensyn vil inngå i Olje- og energidepartementets vurdering av det samfunnsøkonomiske grunnlaget for tiltak som gir økt nett- og produksjonskapasitet i Finnmark.
4. Regjeringen etablerer et eget sikkerhetspolitisk forum for utvikling av kraftsystemet i nordområdene.

På bakgrunn av styringssignalene fra regjeringen gikk NVE samme dag ut med informasjon om at direktoratet vil prioritere saker i Finnmark høyt.

1.7 Saksbehandlingen for tingretten

Ved stevning 10. juli 2024 tok Sametinget ut søksmål mot Staten ved Energidepartementet med krav om at Energidepartementets vedtak 8. august 2023 om endret PUD/PAD er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil. Staten har til rett tid inngitt tilsvaret.

Hovedforhandling i saken ble avholdt i Oslo tingrett over 4 rettsdager fra 13. mai til 16. mai 2025. Retten mottok forklaring fra tre vitner i tillegg til partsforklaring fra Sametingets president. Om bevisførselen for øvrig vises det til rettsboken.

2. Partenes syn på saken

2.1 Saksøker, Sametinget, har i det vesentlige gjort gjeldende:

Vedtaket om endret PUD/PAD er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil som følge av brudd på konsultasjonsplikten og brudd på kravet om konsekvensutredning.

Godkjenningen av endret PUD/PAD innebar å godkjenne at industriprosessen som foregår på Melkøya og Hammerfest LNG skal omlegges fra å bruke gass som energikilde til drift med kraft fra nett og tilkobling til strømmettet.

Vedtaket vil få store konsekvenser for kraftsituasjonen i Finnmark ved at det krever forsterkninger i nettet og stor tilførsel av kraft. PUD/PAD er det utløsende vedtaket for

allerede igangsatte og mulige fremtidige prosesser knyttet til kraftutbygging og forsterkninger i nett. Utbyggingen av ledningsnett og ny kraftproduksjon vil ha stor betydning for samisk kultur og næringsutøvelse.

2.11 Brudd på konsultasjonsplikten

Det er en saksbehandlingsfeil at staten ikke har konsultert Sametinget om PUD/PAD-vedtakets virkning på samiske interesser.

Staten ved Energidepartementet har plikt til å konsultere Sametinget i saker om «lovgiving, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte», jf. sameloven § 4-3, jf. § 4-1. Bestemmelsene må tolkes i lys av Grunnloven § 108, ILO-konvensjon nr. 169 og SP artikkel 27. Retten til konsultasjon er en del av menneskerettsvernet for samene.

Det sentrale spørsmålet i saken er om vedtaket «vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Etter ordlyden er det tilstrekkelig at foreligger en mulighet for påvirkning, jf. «vil kunne». Terskelen for påvirkning er lav, og det er ikke krav om at påvirkningen skal ha materialisert seg.

Elektrifiseringsvedtaket påvirker samenes interesser direkte. Uttrykket «direkte» innebærer at det må være en viss sammenheng mellom beslutningen og påvirkning av samiske interesser. Denne vurderingen skal ta utgangspunkt i påvirkning av samiske interesser og ikke hva som er vurdert å være virkningene av tiltaket/beslutningen.

Vedtaket reelle virkninger ligger ikke i det som er direkte omsøkt, men i den totale og langsiktige betydningen av tiltaket for samiske interesser, som krever særlig beskyttelse. Staten har ikke gjort nok for å avdekke Snøhvit Futures samlede effekt og kumulative virkning (sumvirkninger) for samiske interesser. Betydningen av at regjeringen legger frem Kraft- og industriløftet for Finnmark samme dag viser at staten setter elektrifiseringen i sammenheng med økt kraftbehov.

Formålet bak konsultasjonsinstituttet tilsier videre at det er plikt til å konsultere der det er usikkert om samiske interesser blir påvirket. Hensikten med konsultasjonene er å avdekke om påvirkning foreligger. Sametinget har gjentatte ganger bedt om å bli konsultert om vedtakets virkninger for samiske interesser. Sametingets egen oppfatning av om samiske interesser er berørt skal veie tungt.

Samlet sett skal det lite til for å anse et tiltak for konsultasjonspliktig. At det skal være en lav terskel for hvilke saker som anses konsultasjonspliktige, styrkes også av

konsultasjoners betydning for å ivareta Norges forpliktelser etter SP artikkel 27, samt statens plikter etter Grunnloven § 108. Hvorvidt det har vært gjennomført konsultasjoner tillegges vekt ved vurderingen av SP artikkel 27, jf. HR-2021-1975-S avsnitt 120. Sameloven § 4-1 skal tolkes i samsvar med SP artikkel 27.

PUD/PAD-vedtakets virkninger er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur. I saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur skal det alltid konsulteres. Sameloven § 4-1 tredje ledd er en presisering av plikten i første ledd. Bestemmelsen hviler på en presumpsjon om at samiske interesser alltid er involvert i slike saker.

Uttrykket «tradisjonelle samiske områder» skal forstås på samme måte som det samiske reinbeiteområdet etter reindriftsloven § 4. Dette omfatter de delene av fylkene Innlandet, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har drevet reindrift. Tiltak som fysisk er lokalisert utenfor det som anses som tradisjonelle samiske områder, men som får virkning der omfattes også av konsultasjonsplikten.

Unntaket om saker av generell karakter, jf. bestemmelsen andre ledd, kommer ikke til anvendelse dersom samiske interesser foreligger.

Sameloven § 4-1 fjerde ledd kommer ikke til anvendelse. Enkeltvedtak etter petroleumsloven omfattes ikke av dette unntaket.

Sametinget har ikke blitt gitt mulighet til å konsultere om vedtaket som er en forutsetning for nett-tiltakene og som er den utløsende beslutningen for ytterligere kraftproduksjon og nettanlegg i Finnmark.

Melkøya vil utgjøre et kraftforbruk som tilsvarer dagens forbruk i Finnmark. Dette var den utløsende faktoren for de to nettkonsesjonssakene. Dette viser i seg selv at samiske interesser foreligger.

Det er ikke bestridt at Sametinget ikke ble konsultert om PUD/PAD vedtaket. At det er gjennomført konsultasjon i forbindelse med vedtakene om nettutbygging, reparerer ikke at konsultasjonsplikten ikke er overholdt i tilknytning til PUD/PAD-vedtaket.

Konsekvensene av statens fremgangsmåte innebærer en bit-for-bit-tilnærming hvor helheten aldri blir vurdert.

Staten har brutt sin konsultasjonsplikt med Sametinget etter sameloven § 4-1 første ledd, ved at det samiske folk ikke har blitt gitt en reell mulighet til å bli informert, uttale seg og påvirke sakens utfall. Vedtaket om å godkjenne endret PUD/PAD er dermed beheftet med saksbehandlingsfeil.

2.1.2 Brudd på utredningsplikten

PUD/PAD-vedtaket er ikke utredet i tråd med lovens krav og er beheftet med saksbehandlingsfeil.

Petroleumsloven § 4-2 første ledd krever at dersom det skal bygges ut en petroleumsforekomst «skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten» (PUD). Kravet om å gjennomføre konsekvens-utredning følger av bestemmelsen annet ledd, hvor det fremgår at «planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold». Kravet om å gjennomføre konsekvensutredninger følger også direkte av petroleumsforskriften § 20 første ledd.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at denne regelen må sees i lys av de krav som både nasjonal og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger, herunder blant annet bestemmelsen i Grunnloven § 110b. Det er en rekke regelverk som legger føringer for innholdet av utredningsplikten. Dette gjelder blant annet SP artikkel 27, jf. artikkel 1, ILO-169 artikkel 6, 7 og 15, samt FNs urfolkserklæring (UNDRIP). Dette innebærer at utredningsplikten skjerpes. Uten tilstrekkelig utredning begrenses også urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosessene.

Petroleumsloven § 4-2 syvende ledd regulerer endringer i en allerede godkjent PUD. Departementet skal i slike tilfeller «underrettes om og godkjenne vesentlige avvik eller endringer av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger». Departementet kan i slike tilfeller kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjenning.

Etter petroleumsforskriften § 22a tredje ledd at «Dersom rettighetshaver godtgjør at utbyggingen omfattes av eksisterende relevant konsekvensutredning (...) vil det kun kreves konsekvensutredning dersom departementet finner dette nødvendig». Det er i utgangspunktet opp til departementets skjønn å avgjøre om endringene er av en slik karakter at ny konsekvensutredning er påkrevet, men det er klare rammer for skjønn. Hvor langt skjønnskompetansen rekker «avhenger av en tolkning av hjemmelsloven», jf. Rt-2008-524 avsnitt 37. Det anføres at betydningen av PUD/PAD-vedtaket for naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse aldri har vært utredet, og at kravet til «eksisterende *relevant* konsekvensutredning» dermed ikke er oppfylt.

Ved det opprinnelige PUD/PAD-vedtaket for Hammerfest LNG var det aldri snakk om drift med kraft fra land. Endringen av PUD/PAD sammenholdt med ambisjonen gitt i Kraftløftet innebærer at det er påregnelig med mer utbygging av ny kraftproduksjon og nettanlegg. Utredningsbehovet er derfor annerledes i dag. Virkningene av elektrifiseringen skulle ha vært utredet for samisk kultur og næringsutøvelse. Departementet gikk utover sin kompetanse da de samtykket til oppfylt utredningsplikt.

Prosjektdirektivet

Vedtaket er videre ugyldig som følge av mangelfull konsekvensutredning etter EUs prosjektdirektiv.

Prosjektdirektivet artikkel 2(1) krever at «project likely to have significant effects on the environment» skal utredes. Hvilke prosjekter som omfattes av kravet er nærmere definert i vedlegg I til direktivet. Snøhvit Future omfattes av prosjektene som her er listet opp.

Direktivets artikkel 3 oppstiller nærmere krav til innholdet av utredninger. Det fremgår at både natur og miljø (bokstav c) og «cultural heritage» (bokstav d) skal omfattes av utredningene. Av vedlegg IV til direktivet artikkel 5 fremgår det at det er de samlede direkte og indirekte konsekvensene av et tiltak som må vurderes før tillatelse gis, og at det ikke er tilstrekkelig å vurdere de enkelte konsekvensene suksessivt for hvert enkelt tiltak som knytter seg til den opprinnelige beslutningen.

Energidepartementet gjennomførte ingen konsekvensutredning i forkant av PUD/PAD-vedtaket, men godkjente søknaden om at utredningsplikten skulle anses oppfylt. Snøhvit Future-prosjektet faller innenfor prosjektets virkeområde og det er ikke tilstrekkelig for å oppfylle direktivets krav at departementet bygget på konsekvensutredninger fra det opprinnelige vedtaket i 2002. På dette tidspunktet ble ikke virkningene for samenes kulturutøvelse av elektrifiseringsvedtaket og påfølgende behov for ny utbygging av nett og kraftproduksjon.

Plan- og bygningsloven og KU-forskriften

Plan- og bygningsloven kapittel 14 regulerer tiltak og planer etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Bestemmelsene omfatter i hovedsak tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Pbl. § 14-2 oppstiller krav om blant annet konsekvensutredning og bestemmelsen utfylles av KU-forskriften.

Bestemmelsene i KU-forskriften er dermed relevante ved tolkningen av petroleumsforskriftens regler om konsekvensutredninger. KU-forskriften gjelder også parallelt med denne forskriften.

Etter KU-forskriften § 6 bokstav c) skal tiltak som er beskrevet i Vedlegg I alltid konsekvensutredes. Vedlegg I nr. 14 gjelder for «utvinning av olje og naturgass i kommersiell hensikt der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 m³ per dag for gass». Det er ikke tvilsomt at Snøhvit Future møter dette størrelseskravet.

Subsidiært anføres det at den endrede driften (PUD/PAD-vedtaket) i alle tilfeller møter kravet i KU-forskriften Vedlegg II nr. 2 e), som slår fast at anlegg med produksjon under dette størrelseskravet skal konsekvensutredes dersom «de kan få vesentlige virkninger for

miljø eller samfunn». Hva som er å anse som «vesentlige virkninger» er nærmere regulert i KU-forskriften § 10 og innebærer at det skal sees hen til «tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene». En slik vurdering skal blant annet omfatte «områder med stor betydning for samisk utmarksnæring eller reindrift», jf. KU-forskriften § 10 annet ledd bokstav b).

Konsekvensutredningen skal beskrive tiltaket, miljøtilstanden og faktorer som kan bli påvirket, herunder gi en vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. §§ 19-21. Samisk natur- og kulturgrunnlag er særskilt nevnt, jf. § 21. Av denne bestemmelsen fremgår det også at beskrivelsen skal omfatte både direkte og indirekte virkninger av tiltaket samt tiltakets samlede virkninger.

Elektrifisering av Melkøya fører til et økt kraftbehov med tilhørende utbygging. Slik utbygging vil ha stor betydning for arealforvaltningen i Finnmark og samenes rett til kulturutøvelse. Dette har ikke vært belyst eller drøftet under departementets saksbehandling. Etterfølgende konsekvensutredninger i fremtidige konsesjonsprosesser for nye kraftprosjekter vil ikke tilfredsstille lovens krav om konsekvensutredninger.

2.1.3 Saksbehandlingsfeilene medfører at vedtaket er ugyldig

Sametinget anfører at saksbehandlingsfeilene både hver for seg og samlet medfører at vedtaket er ugyldig.

Det er grunn til å regne med at bruddet på konsultasjonsplikten har virket inn på PUD/PAD-vedtakets innhold. Sametinget viser til uttalelser i forarbeidene om at det er «nærliggende å tenke seg at manglende konsultasjoner i saker som har stor betydning for samiske interesser, kan ha hatt en avgjørende betydning for vedtakets innhold». Det er videre vist til at bestemmelsene om konsultasjonsplikten bygger på Norges folkerettslige forpliktelser, noe som medfører at det skal mindre til for at manglende overholdelse kan ha virket inn på vedtaket.

Kravet til konsekvensutredning etter petroleumsloven og forskriften må tolkes i lys av EUs prosjektdirektiv. EU-domstolens praksis viser at enkelte EU-rettslige prosessuelle bestemmelser er av så stor betydning at manglende etterlevelse utgjør en absolutt ugyldighetsgrunn for det underliggende vedtaket. Det gjøres derfor prinsipielt gjeldende at den manglende konsekvensutredningen i seg selv medfører at PUD/PAD-vedtaket er ugyldig. Subsidiært anføres det at den manglende konsekvensutredningen kan ha virket inn på PUD/PAD-vedtaket innhold.

PUD/PAD-vedtaket er også etter en helhetlig interesseavveining ugyldig.

Det ble nedlagt følgende påstand:

1. Vedtak 8. august 2023 om godkjenning av endrede planer for utbygging og drift (PUD) og anlegg og drift (PAD) i anledning elektrifisering av Hammerfest LNG på Melkøya er ugyldig.
2. Staten v/Energidepartementet dømmes til å betale sakskostnader.

2.2 Saksøkte, staten ved Energidepartementet, har i hovedsak gjort gjeldende:

Staten bestrider at det foreligger saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket om endret PUD/PAD er ugyldig.

2.2.1 Brudd på konsultasjonsplikten

Etter sameloven har statlige myndigheter, jf. § 4-3, plikt til å konsultere Sametinget, jf. § 4-2, om tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, jf. § 4-1 første ledd.

Det er riktig at det ikke har vært gjennomført særskilte konsultasjoner med Sametinget om PUD/PAD-vedtaket.

Det ble gjennomført konsultasjoner i forbindelse med nettanleggene fordi arealinngrepene var tiltak «som vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Sametingets oppfatning om at økt strømuttak på Melkøya vil lede til «behov for videre utbygging av energiproduksjon og kraftledninger» ble omtalt under konsultasjon 16. juni 2023. I tillegg ble spørsmålet om konsultasjon drøftet på politisk nivå. Godkjenning av PUD/PAD uten ytterligere konsultasjoner utgjør ikke et brudd på konsultasjonsplikten.

PUD/PAD-vedtaket er en beslutning om å tillate økt forbruk av kraft (fullelektrifisering) og er ikke en beslutning som «vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Uttrykket «vil kunne påvirke samiske interesser direkte» i sameloven § 4-1 er ment å fange opp ILOs praksis knyttet til kriteriet «kan få direkte betydning», jf. artikkel 6.

Det må dreie seg om et «tiltak». Arealinngrepene som tiltak som vil kunne påvirke direkte. Alle andre virkninger ved beslutningen er indirekte. Det er her tale om en beslutning om forbruk/produksjon, og denne beslutningen som angår alle, jf. § 4-1 annet ledd.

Det er enighet om at konsultasjonsplikten ikke kan avgrenses til et strengt geografisk område der tiltak er planlagt, men må vurderes ut fra et virkningskriterium. Virkningen må likevel være av en slik karakter og ha en slik sammenheng med det tiltaket som behandles, at det er snakk om en potensiell direkte betydning av tillatelsen.

Sametingets anførsel om brudd på konsultasjonsplikten er basert på en uriktig premiss om at PUD/PAD-vedtaket har den virkning at det i fremtiden vil bli iverksatt andre tiltak som vil påvirke samiske interesser direkte.

Elektrisitetsforbruket på Snøhvit Future er betydelig, men ligger godt innenfor det Statnett har vurdert som ledig kapasitet i regionen og Statnett har vurdert det som driftsmessig forsvarlig å tillate tilkobling på nærmere vilkår. Denne vurderingen forutsetter ikke ny kraftproduksjon. Ny kraftproduksjon i Finnmark må følge ordinære konsesjonsprosesser, herunder krav om konsultasjon.

Beslutningen om å tillate økt forbruk (fullelektrifisering) er dermed ikke en beslutning «som vil kunne påvirke samiske interesser direkte» og staten har ikke plikt til å gjøre PUD/PAD-vedtaket til en selvstendig konsultasjongjenstand. Det er uansett ikke plikt til å konsultere om PUD/PAD-vedtaket etter at det var konsultert om Sametingets innsigelse mot Equinors energiløsning (nettanlegget).

Avslaget om å konsultere om selve beslutningen om å tillate fullelektrifisering er heller ikke i strid med statens forpliktelser eller ILO-169 eller SP artikkel 27.

2.2.2 Brudd på utredningsplikten

Staten bestrider at det var en saksbehandlingsfeil å ikke utrede de samlede konsekvensene av en mulig fremtidig kraftutbygging.

Utredningsplikten gjelder for tiltak. Slike tiltak skal være mulig å beskrive, blant annet dets fysiske egenskaper og lokalisering, jf. KU-forskriften § 19 første ledd bokstav a). Tiltakene (arealinngrepene) i denne saken er nettanleggene. De antatte konsekvensene av disse arealinngrepene ble utredet i konsesjonssakene. Disse utredningene omfattet både vurderinger av naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse og sumvirkningen av tiltakene, og utgjorde en del av departementets beslutningsgrunnlag. Det er korrekt at antatte konsekvenser av mulig fremtidig kraftutbygging ikke ble utredet. Etter statens syn er det ikke et krav etter noen av de grunnlagene som Sametinget har påberopt at det også utredes konsekvenser av mulige fremtidige utbygginger av kraftproduksjon og nettanlegg.

Petroleumsloven og petroleumsforskriften

Staten bestrider at det skulle vært gjennomført en ny konsekvensutredning i medhold av petroleumsloven og petroleumsforskriften.

Kravet om konsekvensutredning som utledes av petroleumsloven § 4-2 annet ledd, jf. § 4-3 fjerde ledd, jf. petroleumsforskriften § 20 første ledd første punktum, innebærer at det må redegjøres for virkningene som en utbygging kan ha for «næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak», jf.

petroleumsforskriften § 22a første ledd. Utredningsplikten gjelder etter fast praksis også for utbygginger som innebærer endringer i godkjent PUD/PAD. Dersom det godtgjøres at utbyggingen omfattes av «eksisterende relevant konsekvensutredning» kreves det ikke ny konsekvensutredning, med mindre departementet finner det nødvendig, jf. petroleumsforskriften § 22a tredje ledd.

Staten fant det godtgjort at vilkårene i petroleumsforskriften § 22a tredje ledd var oppfylt. Grunnlaget for denne vurderingen var i hovedsak at nettanlegget for fullelektrifisering av LNG-anlegget, inklusive to transformatorstasjoner og to 132 kV kraftledninger på strekningen Hyggevatn – Melkøya, ble konsekvensutredet i konsesjonssaken. Denne konsekvens-utredningen inngikk i beslutningsgrunnlaget for PUD/PAD-vedtaket. Konsekvensene av de øvrige byggearbeidene på Melkøya, ble vurdert som tilstrekkelig utredet i konsekvens-utredningene som ble gjennomført forut for etableringen av Hammerfest LNG. Konsekvensene av tiltakene som ble gjennomført på Melkøya er dermed dekket av eksisterende konsekvensutredninger.

Det bestrides at petroleumsloven og petroleumsforskriften oppstiller krav om utredning av antatte konsekvenser av en mulig fremtidig kraftutbygging.

Prosjektdirektivet

Staten bestrider at Energidepartementets anvendelse av petroleumsforskriften § 22a tredje ledd har ført til et resultat som er i strid med prosjektdirektivet.

Etter prosjektdirektivet art. 3 nr. 1 skal en konsekvensutredning «identify, describe and assess in an appropriate manner, in the light of each individual case, the direct and indirect significant effects of a project». Det som nærmere skal utredes, er den direkte og indirekte effekten på blant annet «land, soil, water, air and climate», og «material assets, cultural heritage and the landscape» art. 3 nr. 1 bokstav c og d.

Omfanget av utredningsplikten er avgrenset til konsekvensene av det omsøkte prosjekt («a project»), jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a). Når definisjonene i direktivet leses i sammenheng er det naturlig forståelse av uttrykket «project» at dette omfatter de anleggsarbeider og andre fysiske innretninger/inngrep i natur/landskap som en tillatelse gjelder.

I denne saken gjelder tillatelsen omleggingen av Hammerfest LNG fra gassturbiner til drift med kraft fra nettet. Tillatelsen gjelder ikke mulige etterfølgende prosjekter som vil kunne bli realisert fordi PUD/PAD-vedtaket har bidratt til en strammere kraftsituasjon i regionen. Når slike prosjekter skal realiseres vil imidlertid disse være omfattet av direktivet og dermed plikten til konsekvensutredning. I slike fremtidige prosjekter vil også sumvirkningen for reindrifta ble vurdert.

Prosjektdirektivet krever ikke utredning av de avledede konsekvensene av Snøhvit Future-prosjektet. Det anføres at disse virkningene verken kan regnes som «direct» eller «indirect significant effects» av prosjektet, jf. direktivets artikkel 3 nr. 1. Heller ikke formåls-betraktninger taler for Sametingets vidtrekkende tolkning. Staten er heller ikke kjent med relevant praksis som tilsier at slike virkninger er omfattet av utredningsplikten.

Plan- og bygningsloven – KU-forskriften

EUs prosjektdirektiv er, for så vidt gjelder petroleumsvirksomhet, gjennomført i norsk rett i petroleumsloven og petroleumsforskriften.

Utredningsplikten for planer og tiltak som er omfattet av petroleumsloven reguleres fullt ut av reglene om konsekvensutredninger i petroleumsloven og petroleumsforskriften, jf. presiseringen i Vedlegg I og II til forskriften.

De påberopte bestemmelsene i plan- og bygningsloven og KU-forskriften kommer derfor ikke til anvendelse i saken.

Det bemerkes imidlertid at da nettanlegget ble konsesjonsbehandlet etter energiloven, ble anlegget konsekvensutredet i medhold av KU-forskriften § 7. Imidlertid krever heller ikke KU-forskriften konsekvensutredning av mulig framtidig kraftutbygging før det gis konsesjon til nettanlegg som knytter kraftforbruk til nettet. Konsekvensutredningene som ble gjennomført i konsesjonssaken, og som inngikk i departementets beslutningsgrunnlag for PUD/PAD-vedtaket, tilfredsstiller således også kravene i KU-forskriften.

2.2.3 Feilen har uansett ikke innvirket på vedtakets innhold

Subsidiært anføres det at eventuelle feil uansett ikke har innvirket på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Departementet var på vedtakstidspunktet kjent med Sametingets bekymringer med hensyn til konsekvensene for samiske interesser av en godkjenning av Snøhvit Future-prosjektet. Ved kunngjøringen av planen for Kraft- og industriløftet for Finnmark tok også regjeringen klare forbehold om at nye kraft- og nettprosjekter krevde konsesjon og ikke skulle gå på bekostning av reindriftas rettigheter etter SP artikkel 27. Etter statens syn er det ikke noen reell mulighet for at ytterligere utredninger og konsultasjoner ville medføre at vedtaket fikk et annet innhold.

Sametinget har anført at EU-domstolens praksis viser at manglende etterlevelse av enkelte prosessuelle bestemmelser utgjør en absolutt ugyldighetsgrunn. Staten er ikke kjent med at EU-domstolen har lagt til grunn at brudd på prosjektdirektivet uten videre fører til ugyldighet. Prosjektdirektivet inneholder ikke bestemmelser som medfører «automatisk» ugyldighet ved mangelfull konsekvensutredning.

Atter subsidiært anføres det at helhetsvurderingen tilsier at eventuelle feil uansett ikke medfører ugyldighet. De mulige økonomiske konsekvensene av en eventuell ugyldighet tilsier at vedtaket uansett må opprettholdes som gyldig.

Det ble nedlagt følgende påstand:

1. Staten ved Energidepartementet frifinnes.
2. Staten ved Energidepartementet tilkjennes sakskostnader.

3. Rettens vurdering

3.1 Rettens kompetanse til overprøving av vedtaket

Retten kan prøve om PUD/PAD-vedtaket er i samsvar med loven og om det har blitt til på riktig måte. Dette innebærer at retten kan prøve om PUD/PAD-vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, herunder saksbehandlingskrav utledet av Grunnloven § 112 annet ledd og av EØS-retten, jf. EØS-loven § 2. Retten kan også prøve fullt ut om vedtaket er i strid med folkerettslige regler, jf. Rt-1982-241 side 257.

3.2 Virkningen av PUD/PAD-vedtaket

Virkningen av PUD/PAD-vedtaket er av sentral betydning for begge hovedspørsmålene i saken; brudd på konsultasjonsplikten og brudd på utredningsplikten. Retten behandler derfor dette spørsmålet innledningsvis.

PUD/PAD-vedtaket innebærer en endring av energiforsyningen til Hammerfest LNG. En slik endring medfører for det første en fysisk ombygging/utbygging av anleggene på Hammerfest LNG. Retten legger etter bevisførselen til grunn at dette omfatter bygging av modul for gasskompressor, modul for elektriske dampkjeler og en transformatorstasjon. Melkøya er et sterkt industrialisert område og retten forstår det slik at det er enighet om at disse fysiske tiltakene på Melkøya ikke utløser ytterligere plikt til konsekvensutredning eller konsultasjonsplikt.

For det andre - og det sentrale i denne saken – er det på det rene at omleggingen av energiløsningen, som PUD/PAD-vedtaket tillater, vil medføre et betydelig økt kraftuttak til Hammerfest LNG. Melkøya har i dag et uttak av kraft fra nettet på om lag 50 MW i tillegg til at anleggets energiforsyning av gass. Gjennom omleggingen av energiforsyningen er det anslått at anlegget vil få et forbruk på 350 MW. Dette tilsvarer kraftforbruket for hele Finnmark i dag.

Sametinget har anført at denne omleggingen vil føre til fremtidig utbygging av ny kraftproduksjon og nettanlegg, og at dette påvirker samiske interesser direkte. Ifølge Sametinget underbygges en slik fremtidig utbygging av regjeringens ambisjon om Kraft-

og industriløftet for Finnmark som ble presentert samme dag som PUD/PAD-vedtaket ble fattet. Konsekvensene av en slik fremtidig utbygging skulle derfor ha vært gjenstand for utredning og konsultasjoner med Sametinget.

Staten mener at vedtaket ikke medfører at samiske interesser påvirkes direkte. Det er arealinngrepene i form av utbygging av nettlinjene som utgjør en direkte påvirkning på de samiske interessene. Utbyggingen av nettanleggene har vært gjenstand for omfattende utredninger og staten har gjennomført konsultasjoner med Sametinget om disse tiltakene. Etter statens syn har PUD/PAD-vedtaket kun eventuelle indirekte virkninger for samiske interesser.

Ifølge staten bygger Sametingets syn på en uriktig premiss om at PUD/PAD-vedtaket forutsetter utbygging av ny produksjon og nettkapasitet. Staten viser til at Statnett vurderte tilknytningen til nettet som driftsmessig forsvarlig uten ny kraftproduksjon. Kraftutbygging er derfor ikke en nødvendig betingelse for eller uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket.

Det er noe uklart for retten om Sametinget anfører at ny utbygging av ny kraftproduksjon og nett er en *nødvendig betingelse* for vedtaket. Sametinget har under den skriftlige saksforberedelse ikke direkte bestridt statens syn om at tilknytningen til nettet var «driftsmessig forsvarlig uten ny kraftproduksjon». Sametinget har imidlertid gitt uttrykk for en slik forståelse flere steder i stevningen og etterfølgende prosesskriv. Her heter det blant annet at PUD/PAD-vedtaket «legger sentrale føringer for kraftsituasjonen i Finnmark og utbyggingen av ny fornybar energi» (stevningen side 10), «Elektrifiseringen av Melkøya fører til et økt kraftbehov med tilhørende utbygging» (stevningen side 14) og «Konsekvensene av PUD/PAD-vedtaket er det det blir nødvendig å gjennomføre energiutbygginger og andre tiltak som klart vil berøre samiske interesser» (stevning side 18). Også under hovedforhandlingen i saken ble det uttalt at vedtaket vanskelig kan leses annerledes enn av «ny vindkraftutbygging må på plass». Samtidig uttalte sametingspresident Muotka i sin forklaring at PUD/PAD-vedtaket har en «indirekte virkning om ny kraftutbygging som har direkte virkning på samiske interesser».

Det første spørsmålet for retten er dermed om PUD/PAD-vedtaket forutsetter utbygging av ny kraftproduksjon.

Konserndirektør i Statnett, Gunnar Løvås, har forklart at Statnett mottok forespørsel om å reservere 350 MW for Melkøya i 2019. Statnett har etter energiloven § 3-4 flg. en tilknytningsplikt for nye anlegg og vil ved mottak av slike søknader foreta en vurdering av om en tilknytning er driftsmessig forsvarlig. Statnett vurderer da om den omsøkte tilknytningen var forsvarlig ut fra de fysiske og tekniske forholdene i kraftnettet (spenning, frekvens, overføringskapasitet mv.). Utgangspunktet for en slik vurdering er det eksisterende nettanlegget og den kraftproduksjonen som er tilgjengelig. Statnett tar ved

vurderingen også hensyn til fremtidig økt produksjon for planlagt aktivitet, som for eksempel økt produksjon i forbindelse med et kraftverk som er under bygging. Statnett forskutterer imidlertid ikke fremtidig produksjon utover dette.

Når det gjelder Equinors søknad om tilknytning for Melkøya, forklarte Løvås at Statnett etter bygging av 420 kV kraftledningen har en overføringskapasitet til langt mer kraft enn den kapasiteten som er reservert til Melkøya. Når det gjelder tilgang på kraft, viste Løvås til at de siste årene vært god tilgang på kraft i Finnmark som følge av fulle magasiner og lavere forbruk enn antatt. Det er også et overskudd av kraft i Nord-Sverige, som kan importeres ved behov, og Statnett har ved vurderingen lagt til grunn at det vil være god tilgang på kraft i tiden fremover. På denne bakgrunn vurderte Statnett tilknytningen som driftsmessig forsvarlig, uten ny kraftproduksjon.

Av PUD/PAD-vedtaket fremgår det imidlertid:

(...) Dersom en stor andel av planene om nytt forbruk blir realisert uten at det samtidig etableres vesentlig ny kraftproduksjon, vil det ifølge Statnett medføre en fundamental endring av kraftsystemet i nord. (...)

Om passusen «medføre en fundamental endring av kraftsystemet i nord» forklarte Løvås at det etter 2019 har vært en ekstrem vekst i forespørsler om tilknytning til nettet. På tidspunktet for Equinors forespørsel var det reservert kapasitet for om lag 412 MW i tillegg til Equinors del på 350 MW. I dag er det reservert kapasitet for mange ulike prosjekter på til sammen 1400 MW i området nord for Narvik (NO4). Dette gjelder ulike typer virksomheter og bransjer, blant annet datasentre, virksomhet innen fiskerinæringen, batterilading av skip mv. Av dette er det reservert 350 MW til Hammerfest LNG.

En vurdering av kraftsystemet innebærer ifølge Løvås en vurdering av de ulike komponentene forbruk, nett og produksjon, og at endringer i en av disse komponentene vil medføre variasjoner i kraftsystemet. Når forbruket blir dobbelt så stort, forandrer dette balansen i nettet og medfører endringer i hvordan nettet blir brukt. Slike endringer inngår i vurderingen av om et tiltak er driftsmessig forsvarlig. Statnett har vurdert det slik at økt forbruk til Melkøya er forsvarlig så lenge man har mulighet til å koble ut anlegget i situasjoner hvor det oppstår feil mv i nettet. Dette er bakgrunnen for at det ble satt som vilkår at Equinor skal frakobles nettet ved feil, vedlikehold e.l. i nettet.

Løvås forklarte også at hvis alt det som i dag er reservert i nettet – 1400 MW – blir realisert, blir det fullt i nettet stort sett hele tiden. Dette vil igjen påvirke pris og sårbarhetene i nettet. En ny kraftproduksjon i området vil derfor være positivt for kraftbalansen, men ikke nødvendig for at tilknytningen er driftsmessig forsvarlig.

Retten legger etter dette til grunn at PUD/PAD-vedtaket var basert på en vurdering av at tilknytningen var driftsmessig forsvarlig, uten økt kraftproduksjon. En fremtidig utbygging

av kraftproduksjon og nettkapasitet er derfor ikke en nødvendig betingelse for eller en uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket.

3.2 Nærmere om konsultasjonsplikten

3.2.1 Innledning

Samenes rett til konsultasjon er lovfestet i sameloven kapittel 4. Konsultasjonsplikten kom inn i sameloven ved endringslov 11. juni 2021 nr. 76 og trådte i kraft 1. juli 2021. Tidligere prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget var fastsatt i kongelig resolusjon 1. juli 2005.

3.2.2 Det folkerettslige utgangspunkt

Bestemmelsene om statens konsultasjonsplikt overfor samene som minoritet bygger på Norges folkerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 (ILO 169), SP artikkel 27, jf. artikkel 1 samt FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP).

3.2.2.1 ILO-konvensjonen

ILO 169 inneholder bestemmelser om urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990 og den trådte i kraft i september 1991.

Statens konsultasjonsplikt overfor samene følger særlig av konvensjonens artikkel 6, som lyder (norsk oversettelse):

1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:
 - a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;
 - b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for politikk og programmer som angår dem;
 - c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.
2. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene

Bestemmelsen i artikkel 6 må leses i lys av konvensjonens øvrige artikler, særlig artikkel 7 om retten til deltakelse, og artikkel 15 om retten til deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder forvaltning av naturressurser, jf. uttalelser fra ILOs ekspertkomité.

Etter ILO 169 artikkel 6 er det avgjørende om tiltaket «kan få direkte betydning for dem». Det er de faktiske konsekvensene av tiltaket som er avgjørende for tolkningen av «direkte betydning», ikke prosjektets eller tillatelsens geografiske virkeområde, jf. klagesaken CUT, Central Unitary Workers Union mot Colombia (161999COL169A). Artikkel 6 har ikke definert noen nedre terskel for når konsultasjonsplikten inntreffer. Det er i forarbeidene til sameloven lagt til grunn at terskelen «ikke er særlig høy», jf. Prop. 86 L (2020-2021) side 80. Et tiltak kan også utløse konsultasjonsplikt selv om det ikke foreligger sikker kunnskap om konsekvensene av tiltaket, jf. ILO ekspertkomité i klagesak mot Brasil (162006BRA169) avsnitt 41.

3.2.2.2 SP artikkel 27

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 inneholder videre en bestemmelse om retten til kulturutøvelse for personer som tilhører minoriteter. Både i generelle tolkningsuttalelser og i klagesaker har FNs menneskerettskomité tolket inn et krav om urfolks rett til effektiv deltagelse i beslutningsprosesser i denne bestemmelsen.

Norge ratifiserte konvensjonen i 1972 og konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 første ledd nr. 3. Bestemmelsene i loven går foran annen norsk lovgiving ved eventuell motstrid.

SP artikkel 27 lyder (norsk oversettelse):

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Bestemmelsen fastslår at etniske minoriteter ikke skal bli nektet («denied») retten til å utøve sin kultur. Et tiltak som innebærer at samenes kulturutøvelse nektes, vil med andre ord være folkerettsstridig.

Selv om SP artikkel 27 bruker uttrykket «denied», er det på det rene at også inngrep som ikke utgjør en total nektelse, kan krenke retten til kulturutøvelse. Spørsmålet om hvor terskelen for krenkelse ligger, er behandlet i HR-2021-1975-S (Fosen) avsnittene 111-119.

Høyesterett viser i sin vurdering særlig til Menneskerettskomiteens uttalelse i Ángela Poma Poma mot Peru (CCPR-2006-1457) punkt 7.5 om at «spørsmålet må være om inngrepet har «a substantive negative impact» på kulturutøvelsen», og vektlegger denne som sentral i forståelsen av terskelen for krenkelse. Høyesterett oversetter uttrykket «substantive» til «vesentlig» eller «betydelig» og legger til grunn at det er en høy terskel

for hvilke inngrep som innebærer en krenkelse av artikkel 27. Høyesterett konkluderer i avsnitt 119 slik:

På denne bakgrunn er min *konklusjon* at det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom inngrepet fører til vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse. Inngrepet kan i seg selv ha så store konsekvenser at det foreligger brudd. Men innvirkningen trenger ikke å være så alvorlig som i Poma Poma-avgjørelsen, hvor tusenvis av husdyr var døde som følge av myndighetstiltak, og klageren var blitt tvunget til å forlate sitt område. Inngrepet må videre ses i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte. Den samlede effekten av tiltakene er avgjørende for om det foreligger krenkelse, jf. *Jouni Länsman mfl. mot Finland I* (CCPR-1995-671) punkt 10.7.

Om betydningen av konsultasjon uttaler Høyesterett i avsnitt 121:

Av Menneskerettskomiteens avgjørelser og de nevnte høyesterettsdommene fremgår at det ikke i seg selv kan være avgjørende om og i hvilken grad minoriteten har blitt konsultert. Det er tale om en faktor som inngår i vurderingen av om kulturvernet er krenket, se NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* side 272. Er konsekvensene av inngrepet store nok, hindrer det ikke krenkelse at konsultasjoner er gjennomført. Det er på den annen side ikke noe ubetinget krav etter konvensjonen at minoritetens deltakelse har virket inn på avgjørelsen, men også det kan ha betydning i den samlede vurderingen.

Retten legger etter dette til grunn at dersom et inngrep fører til «vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse», vil det foreligge en krenkelse av rettighetene etter artikkel 27. Terskelen for når det foreligger et inngrep er med andre ord relativt høy. Etter rettens syn må dette forstås slik at større og mer alvorlige ulemper som vanskeliggjør eller medfører endringer i etablert kulturutøvelse, ikke nødvendigvis vil utgjøre en krenkelse av SP artikkel 27.

Ved vurderingen av tiltakets konsekvenser, må det konkrete inngrepet sees i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte. Ved vurderingen av om SP artikkel 27 er krenket skal det legges vekt på om samene er konsultert, selv om dette i seg selv ikke er avgjørende. Det skal også legges vekt på om det er vurdert og gjort tilpasninger slik at de negative virkningene for samenes kulturutøvelse reindriften blir redusert.

3.2.3 Grunnloven § 108

Det kan også utledes en forpliktelse til konsultasjon etter Grunnloven § 108. Bestemmelsen erstatter den tidligere § 110 a uten at endringen er ment å innebære materielle endringer. Det fremgår av forarbeidene at det materielle innholdet i bestemmelsen er ment å samsvare med SP artikkel 27, som ved motstrid går foran annen norsk lovgivning, jf. ovenfor.

Høyesterett har i HR-2021-1975-S (Fosen) avsnitt 99 med videre henvisninger, lagt til grunn at grunnlovsbestemmelsen «kan være et selvstendig rettsgrunnlag der andre rettskilder ikke gir noe svar». Bestemmelsen er vagt formulert, og retten legger til grunn at bestemmelsen i denne saken, hvor konsultasjonsplikten er regulert i samelovens kapittel 4, ikke vil ha en selvstendig betydning som grunnlag for en slik plikt.

3.2.4 Samelovens regulering av konsultasjonsplikten

Etter sameloven § 1-1 annet ledd fremgår det at loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO 169 og at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Sameloven § 4-1 første ledd regulerer hvilke saker som er gjenstand for konsultasjoner. Bestemmelsen lyder:

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.
Bestemmelsene gjelder ikke for saker om statsbudsjettet.

Etter første ledd første punktum gjelder bestemmelsene om konsultasjon for «lovgiving, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Både enkeltvedtak og andre beslutninger er omfattet av bestemmelsen og det er ikke et krav om at det må dreie seg om nye tiltak. Konsultasjonsplikten kan også inntre ved tiltak som innebærer en endring eller utvidelse av et tidligere tiltak, jf. Prop. nr. 86 (2020-2021) side 116 spesialmerknader.

Plikten til å konsultere er begrenset til å gjelde selve vedtaket eller tiltaket. Underliggende beskrivelser av fakta, gjeldende rett, regjeringens politikk mv faller utenfor, jf. spesialmerknadene til bestemmelsen. Konsultasjonsplikten omfatter saker som har tilknytning til naturgrunnlaget for samisk kultur, eksempelvis saker om arealinngrep, bruksrettigheter, næringsutvikling og utøvelse av samiske næringer. I tillegg omfatter konsultasjonsplikten saker som har tilknytning til ideelle former for samisk kultur, slik som språk, litteratur, kunst, stedsnavn, immaterielle rettigheter mv.

Uttrykket «vil kunne påvirke samenes interesser direkte» er ifølge forarbeidene, jf. Prop. 86 L (2020-2021) punkt 6.4, ment å fange opp ILOs praksis knyttet til kriteriet «kan få direkte betydning» etter ILO-169 artikkel 6. ILOs praksis om kriteriet «kan få direkte betydning» knytter seg i hovedsak til spørsmål om inngrep i arealer og utnyttelse av naturressurser.

Uttrykket innebærer ikke et krav om at det kan påvises at vedtaket eller tiltaket vil påvirke samiske interesser for at det foreligger konsultasjonsplikt. Det er tilstrekkelig at det foreligger en mulighet for slik påvirkning. Det er heller ikke et vilkår at påvirkningen har inntruffet, jf. spesialmerknadene til bestemmelsen. Retten legger til grunn at konsultasjonsplikten kan inntre selv om det ikke er avklart om tiltaket vil påvirke samene på en direkte måte. Konsultasjonsplikten kan heller ikke avgrenses strengt geografisk til det området tiltaket er planlagt. Kravet må vurderes ut fra hvilken *virkning* tiltaket har.

I uttrykket «direkte» ligger det at det må være en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de samiske interessene for at konsultasjonsplikten skal inntre. Det følger videre av spesialmerknadene til bestemmelsen at saken må ha en viss generell interesse for samisk kultur for at reglene skal komme til anvendelse. Det vil dermed ikke være konsultasjonsplikt i enhver sak som har direkte betydning for en eller flere samer, dersom betydningen ikke kan knyttes til samisk kultur.

Dersom det er tvil om et tiltak vil ha en slik virkning, skal Sametingets vurdering av om samiske interesser påvirkes tillegges vekt.

Etter § 4-1 tredje ledd begrenses det geografiske virkeområdet for konsultasjonsreglene i saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur til «tradisjonelle samiske områder»:

I saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder.

Dette omfatter arealer som inngår i «det samiske reinbeiteområdet». Uttrykket skal forstås på samme måte som tilsvarende uttrykk i reindriftsloven § 4. Det vil i hovedsak si de delene av fylkene Innlandet, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark hvor reindriftssamene tradisjonelt har drevet reindrift. Det er presisert i tredje ledd at konsultasjonsreglene ikke bare gjelder tiltak som er fysisk lokalisert i disse områdene, men omfatter også tiltak som har virkning for utøvelsen av samisk reindrift i slike områder.

Etter § 4-1 annet ledd gjøres det unntak for konsultasjonsplikten i saker «av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte». Saker som kan påvirke hele samfunnet på samme måte, vil typisk være landsomfattende lovgivning og andre generelle reguleringer. Dersom slik lovgivning eller slike reguleringer må antas å få spesielle eller særlige virkninger for samiske samfunn og næringer, vil imidlertid konsultasjonsreglene få anvendelse.

Etter § 4-1 fjerde ledd gjøres det videre unntak fra konsultasjonsplikten «i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4». Dette innebærer at i

de sakene Sametinget har innsigelsesadgang etter nevnte bestemmelse, har de ikke i tillegg konsultasjonsrett etter sameloven.

Hvem som har plikt til å konsultere Sametinget er nærmere regulert i sameloven § 4-3 og § 4-4. Av betydning i denne saken er at «regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter» har plikt til å konsultere Sametinget i overnevnte saker, jf. § 4-3 bokstav a).

Retten nevner også at det følger av § 4-6 at konsultasjonene skal gjennomføres «i god tro og med formål å oppnå enighet». Det er ikke et krav om at enighet skal oppnås, men de som konsulterer må vise vilje til å finne omforente løsninger. Konsultasjonsprosessen må ha vært et egnet redskap for å oppnå enighet og de samiske konsultasjonspartene må ha hatt en reell mulighet til å påvirke prosessen, jf. Prop. 86 L (2020-2021) side 111-112.

Endelig nevner retten at det fremgår av sameloven § 4-9 at brudd på konsultasjonsreglene i sameloven kapittel 4 kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsmessige prinsipper.

3.2.5 Konkret vurdering

PUD/PAD-vedtaket er et enkeltvedtak som endrer et tidligere vedtak og det er ikke omtvistet at vedtaket i utgangspunktet faller inn under virkeområdet i § 4-1. Det er også klart at plikten gjelder for statlige myndigheter, jf. sameloven § 4-3 bokstav a).

Det er heller ikke omtvistet at departementet gjennomførte konsultasjoner med de berørte beitedistriktene og med Sametinget om utbyggingen av de to kraftledningene. Selv om konsultasjonene i utgangspunktet var avgrenset til ledningssakene ble også kraftsituasjonen i Finnmark, konsekvensutredninger, erstatningsbeiter og elektrifisering av Finnmark drøftet mellom departementet og Sametinget. Retten legger til grunn at Sametingets syn på virkningene av elektrifiseringsvedtaket har kommet frem under konsultasjonene som ble gjennomført i forbindelse med kraftledningene.

Under konsultasjonen om ny 420 kV kraftledning mellom Skaidi og Hammerfest 16. juni 2023, påpekte Sametinget at samenes interesser måtte vurderes under behandlingen av endret PUD/PAD. Av utkast til protokoll fra konsultasjonen fremgår det:

Sametinget påpekte at urfolks interesser også må vurderes under behandlingen av endret PUD/PAD. OED svarte at det er ledningssaken som påvirker samiske interesser direkte og som har utløst konsultasjonsplikt. Elektrifisering er til syvende og sist et politisk spørsmål, forankret i Stortinget. OED vurderer hensynet til de berørte interessene i sakene der de blir direkte berørt. Sametinget var ikke enig i denne tilnærmingen, og viste til at det ikke er nettkapasitet til å forsyne Melkøya i dag. Kraftledningen er forutsetningen for utbygging av Melkøya, og sakene har

etter Sametingets syn derfor en klar sammenheng. Sametinget mener staten derfor må vurdere urfolksinteresser i spørsmålet om elektrifisering av Melkøya.

Etter møtet oversendte Sametinget sitt posisjonsnotat hvor det blant annet fremgår:

Sametinget anser at bygging av 420kV kraftlinje fra Skaidi til Hammerfest vil være en svært stor ulempe for berørte reinbeitedistrikter 20, 21 og 22. Sametinget gir ikke sin tilslutning til utbygging av 420 kV kraftlinje fra Skaidi til Hammerfest av hensyn til inngrepets konsekvenser for naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse.

Sametinget anser også at kraftbehovet til elektrifisering av Hammerfest LNG vil utvilsomt medføre et økt press for ytterligere produksjon av fornybar kraft i de tradisjonelle samiske bruksområdene. Slike kumulative konsekvenser kan etter vårt syn ikke utelates i vurderingene om tiltakene skal gis konsesjon. Sametinget gir ikke tilslutning til konsesjonen for elektrifisering.

Det ble videre avholdt et møte på politisk nivå mellom statssekretær Elisabeth Sæther og rådsmedlem Maja Kristine Jåma fra Sametinget 28. juni 2023. Det er ikke utarbeidet noe referat fra dette møtet. Det fremgår imidlertid av e-postkorrespondansen i forkant av møtet samt av Sametingets interne notat 28. juni 2023 at elektrifisering av Hammerfest LNG og betydningen av dette for videre kraftutbygging i regionen var et tema også på dette møtet.

Retten legger etter bevisførselen til grunn at det var enighet om at dette møtet ikke er en konsultasjon og det ble avtalt at departementet skulle oversende en skriftlig redegjørelse for sitt standpunkt om at det ikke forelå konsultasjonsplikt for PUD/PAD vedtaket. En slik redegjørelse ble oversendt i brev 10. august 2023.

Ordlyden i sameloven § 4-1 lest i sammenheng med presiseringene i forarbeidene, innebærer etter departementets syn at departementet ikke har en generell konsultasjonsplikt i saker om elektrifisering av petroleumssektoren, herunder omlegging av driften av Hammerfest LNG til kraft fra nettet. Slike tiltak vil i utgangspunktet ha lik innvirkning på samfunnet generelt.

Samtidig er det klart at det krever infrastruktur, nødvendige fasiliteter og kraft for å elektrifisere olje- og gassinstallasjoner. Dersom dette ikke allerede er tilgjengelig i tilstrekkelig grad, vil det være nødvendig å etablere nye nettanlegg og eventuelt ny kraftproduksjon. Slike tiltak har en klar sammenheng med elektrifiseringsprosjektet, men vil like fullt være selvstendige tiltak som berører andre og ulike interesser, og som krever egne konsekvensutredninger og avgjøres gjennom egne vedtak. Dersom disse tiltakene berører samiske interesser direkte, vil det oppstå konsultasjonsplikt.

(...)

På bakgrunn av overnevnte anser departementet at konsultasjonsplikten er oppfylt i denne saken. Det foreligger ingen plikt til å konsultere om elektrifisering generelt,

eller om omlegging av energiforsyningen av Hammerfest LNG til full drift fra nettet utover det som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. (...)

Endelig nevner retten at det i etterkant av vedtaket også var korrespondanse mellom sametingspresident Muotka og energiminister Aasland om elektrifiseringsvedtakets virkninger og plikten til å konsultere Sametinget. Retten legger til grunn at disse forholdene inngikk i departementets kunnskapsgrunnlag på vedtakstidspunktet.

Det er på det rene at det utover overnevnte ikke ble gjennomført særskilte konsultasjoner for PUD/PAD-vedtaket, og spørsmålet er om dette er å anse som et brudd på sameloven § 4-1. Det sentrale spørsmålet er om PUD/PAD-vedtaket «vil kunne påvirke samiske interesser direkte».

Retten har ovenfor kommet til at en videre utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg i regionen ikke er en nødvendig betingelse for eller uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket. Retten legger dermed til grunn at vedtaket – isolert sett – ikke påvirker samiske interesser direkte.

Retten legger på bakgrunn av flere uttalelser fra sametingspresident Silje Karine Muotka til grunn at også Sametinget er enig i at PUD/PAD-vedtaket isolert sett ikke påvirker samenes interesser direkte. Retten viser i den forbindelse til brev fra sametingspresident Muotka til energiminister Aasland 31. august 2023 hvor det blant annet fremgår:

(...) Selv om enkeltvedtaket om endret plan for anlegg og drift for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG på Melkøya ikke i seg selv medfører nye arealinngrep som påvirker samiske interesser direkte, har det den virkning at det blir iverksatt tiltak som vil påvirke samiske interesser direkte. (...)

Retten viser også til at sametingspresident Muotka under hovedforhandlingen uttalte at vedtaket vil ha «en indirekte virkning om ny kraftutbygging som vil ha en direkte virkning på samiske interesser». Ifølge sametingspresidenten henger Kraft- og industriløftet for Finnmark uløselig sammen med elektrifiseringsvedtaket. Både elektrifiseringsvedtaket og Kraft- og industriløftet for Finnmark legger hovedpremissene for utviklingen og vil være styrende for senere konsultasjoner. Økt forbruk og økt utbygging vil få store, alvorlige konsekvenser for samisk kultur og må utredes nærmere og Sametinget må konsulteres om dette. Selv om dette har betydning for befolkningen som helhet, har det en særlig betydning for samene spesielt. Det vil føre til store prosesser innenfor samisk område og dermed for grunnlaget for samisk kultur og fremtidsmuligheter.

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor er det tilstrekkelig at PUD/PAD-vedtaket *kan* påvirke samiske interesser direkte. Virkningen må imidlertid ha en slik karakter og en slik sammenheng med tiltaket at det er tale om en potensiell direkte betydning for samiske interesser. Spørsmålet blir dermed om kraftuttaket som følger av PUD/PAD-vedtaket har

betydning for kraftsituasjonen og kraftsystemet i regionen. Dette må vurderes i sammenheng med Kraft- og industriløftet for Finnmark som ble lansert samme dag som vedtaket ble fattet.

Gjennom Kraft- og industriløftet for Finnmark varslet regjeringen en økt satsing på utbygging av ny kraftproduksjon og nettkapasitet samt et «hurtigspor» for behandling av søknader hos NVE. Kraft- og industriløftet for Finnmark er ikke et vedtak eller en beslutning i forvaltningsrettslig forstand, og må etter rettens syn anses som en politisk ambisjon som faller utenfor virkeområdet til § 4-1, jf. ovenfor.

Regjeringens ambisjon om økt kraftproduksjon i nord og prioriteringen av konsesjons-søknader, kan etter rettens syn ikke sies å være en følge av elektrifiseringsvedtaket alene, men en samlet ambisjon om å tilrettelegge for økt virksomhet i nord. Retten viser for det første til regjeringens pressemelding 8. august 2023 som dels gjelder å kompensere for kraftuttaket på Melkøya og dels å tilrettelegge for nye, større industrietableringer i Finnmark. Det er lagt til grunn at dette har betydning for arbeidsplasser og økt tilstedeværelse i nord, som igjen er viktig for totalberedskapen i regionen. Retten viser videre til Løvås' forklaring om det at Statnett siden 2019 har mottatt en rekke søknader om tilknytning til nettet innenfor ulike livsområder. Det er i dag reservert nettkapasitet for til sammen 1400 MW i område nord, hvorav en fjerdedel av kapasiteten (350 MW) er reservert til anlegget på Melkøya. Retten legger til grunn at det per i dag ikke er konkrete planlagte utbygginger, og det er da heller ikke «tiltak» som kan være gjenstand for konsultasjon.

De politiske signalene som er gitt kan ikke forstås slik at de forskutterer utfallet av konsesjonsbehandlingen av omsøkte anlegg/prosjekter og retten legger til grunn at etableringen av nye kraftanlegg i nord bare skal skje etter grundige konsekvensutredninger og hvor Sametinget vil bli konsultert.

Etter rettens syn er det på bakgrunn av disse signalene sannsynlig at et samlet økt forbruk i regionen vil kunne medføre ytterligere utbygging av kraftproduksjonen og nettanleggene i Finnmark. At det er sannsynlig at det vil komme nye utviklingsprosjekter i fremtiden er en del av samfunnsutviklingen og et politisk ønske om å tilrettelegge for økt virksomhet i Finnmark. En slik utvikling skyldes ikke alene elektrifiseringsvedtaket for Melkøya, men den samlede økte etterspørselen av kraft i regionen. Heller ikke sannsynligheten for ny fremtidig kraftutbygging kan etter rettens syn anses «å påvirke samiske interesser direkte» i sameloven § 4-1s forstand.

Sametinget har videre anført at Sametinget gjentatte ganger har bedt om at det skal gjennomføres konsultasjoner i forbindelse med PUD/PAD-vedtaket, og at dette må tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger konsultasjonsplikt. Det er ikke nødvendig for retten å ta stilling til hvor mange ganger Sametinget har bedt om å bli

konsultert, så lenge et slikt ønske har fremkommet før vedtaket ble fattet. Retten legger etter bevisførselen til grunn at et krav om å bli konsultert i hvert fall ble fremsatt under møtet på politisk nivå 28. juni 2023. Retten viser blant annet til Sametingets notat 28. juni 2023, samt den etterfølgende korrespondanse mellom Sametingspresident Muotka og energiminister Aasland, jf. ovenfor.

Endelig har Sametinget anført at konsekvensen av statens fremgangsmåte innebærer en bit-for-bit-utbygging hvor helheten aldri blir vurdert.

Etter rettens syn er det ikke riktig at helheten ikke ble vurdert i forbindelse med utredningene av kraftledningsvedtakene. En utredning av sumvirkningene av gjennomførte, vedtatte og planlagte tiltak forutsetter at det foreligger konkrete prosjekter som planlegges gjennomført. Retten legger etter bevisførselen til grunn at det per i dag ikke foreligger slike planer og at kommende konkrete prosjekter vil være gjenstand for utredning og egne konsultasjoner med Sametinget, herunder knyttet til sumvirkningene.

Som nevnt må Kraft- og industriløftet for Finnmark anses som en politisk ambisjon som er en del av samfunnsutviklingen. En slik gradvis utbygging innenfor ulike sektorer i hovedsak vil være et politisk spørsmål. Dette er også lagt til grunn av Høyesterett i HR-2017-1230-A avsnitt 52, som gjaldt hyttebygging i et reinbeitedistriktets område. Her fremgår det:

Slik jeg ser det, må problemene knyttet til gradvis utbygging håndteres på et politisk nivå. Ved den rettslige prøvingen etter reindriftsloven § 63 må spørsmålet være om de nye hyttene, når de kommer i tillegg til de hyttene som er der fra før, innebærer at det oppstår en vesentlig skade eller ulempe for reindriftsutøvelsen.

Retten har kommet til PUD/PAD-vedtaket ikke «påvirker samenes interesser direkte» og at staten dermed ikke hadde plikt til å gjennomføre særskilte konsultasjoner med Sametinget om dette vedtaket etter sameloven § 4-1 første ledd.

Sametinget har også anført at det alltid skal konsulteres i saker som er knyttet til samisk kultur, jf. § 4-1 tredje ledd. Heller ikke denne anførselen kan etter rettens syn føre frem. Bestemmelsen gjelder «tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse» i slike områder. Denne saken gjelder ikke konkrete tiltak eller beslutninger som kan gjøres til konsultasjonsgjenstand.

Retten kan heller ikke se at forpliktelsene som følger av ILO-169 og SP artikkel 27 kan lede til en annen konklusjon. Det vises til at praksis etter ILO-169 i hovedsak omhandler arealinngrep, jf. ovenfor. I denne saken er det ikke tale om konkrete inngrep. Videre viser retten til at terskelen for inngrep etter SP artikkel 27 er relativt høy, og en mulig fremtidig

utbygging kan ikke sies å medføre «vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse», jf. ovenfor.

Retten har etter dette kommet til at det ikke forelå noen plikt til å konsultere særskilt om PUD/PAD-vedtaket og at vedtaket dermed ikke lider av saksbehandlingsfeil.

3.4 Brudd på utredningsplikten

3.4.1 Innledning

Den 3. november 2022 søkte Equinor på vegne av rettighetshaverne om godkjenning av oppfylt utredningsplikt for landkompresjon og elektrifisering for Snøhvit Future-prosjektet. Departementet anså det godtgjort at Snøhvit Future-prosjektet omfattes av eksisterende konsekvensutredninger samt oppdatert informasjon som var vedlagt søknaden og innvilget søknaden om oppfylt utredningsplikt 21. desember 2022. Departementet godkjente deretter endringene i PUD/PAD i vedtak 8. august 2023.

Sametinget anfører at det var en saksbehandlingsfeil å godkjenne anlegg for fullelektrifisering med kraft fra land, uten å ha utredet de samlede konsekvensene av en mulig fremtidig kraftutbygging. Vedtaket skulle ha vært konsekvensutredet for samisk kultur og næringsutøvelse. Sametingets anførsel om brudd på utredningsplikten er basert på tre grunner:

- Petroleumsloven og petroleumsforskriften tolket i lys av Grunnloven og folkerettslige regler
- EUs prosjektdirektiv
- Plan- og bygningsloven kapittel 14 og forskrift om konsekvensutredninger.

Staten har bestridt at det var en saksbehandlingsfeil at en mulig fremtidig kraftutbygging ikke har blitt nærmere utredet.

3.4.2 Kort om forvaltningsloven § 17

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Etter ordlyden i bestemmelsen er utredningsplikten generell og svært omfattende. Om rekkevidden av bestemmelsen heter det i Eckhoff mv, Forvaltningsrett, 12. utgave, 2022:

Kravet etter fvl. § 17 om at saken skal være «så godt opplyst som mulig», kan ikke tas som en helt bokstavelig beskjed om *hvor grundig* forvaltningen må undersøke en sak på områder der det ikke er grunnlag for å stille mer spesifikke krav. Hvis forvaltningen alltid måtte skaffe seg *full* sikkerhet om alle relevante fakta, ville det kreve enormt med arbeid og lett gi urimelig lang saksbehandlingstid. Grundigheten

må derfor bero på en *avveining* der hensynet til å oppnå forsvarlige resultater veies mot hensynet til tid og annen ressursbruk. Jo viktigere saken er, og jo mindre det haster å få den avgjort, desto større ressurser er det grunn til å bruke for å opplyse den fullt ut. Hva som er viktig og hva som haster, kan imidlertid ikke bare vurderes i myndighetenes perspektiv. Man må også ta hensyn til hva saken betyr for partene, og hvor viktig det er for dem å få en rask avgjørelse.

Høyesterett har i HR-2017-2376-A, avsnitt 33-36 gitt føringer for hva som omfattes av utredningsplikten. Ved tolkningen av bestemmelsen i forvaltningsloven § 17 tar Høyesterett utgangspunkt i at formålet med utredningsplikten «er å skaffe til veie alt det materiale av faktisk og rettslig art som er nødvendig for sakens avgjørelse» og uttaler deretter:

- (34) For det første følger det av tilvisinga til «nødvendig» at kravet til grundigheit må tuftast på ei avveging mellom omsynet til å oppnå eit forsvarleg resultat og ein tenleg ressursbruk. Som framheva i Rt-2011-111 avsnitt 52 har det også tyding kor inngripande vedtaket er. (...)
- (35) For det andre følger det av tilvisinga til «nødvendig for saken» at kravet til utgreiing må ta utgangspunkt i dei konkrete spørsmåla som forvaltinga skal ta stilling til i den enkelte saka.
- (36) Utgreiingsplikta kan med dette seiast å vera relativ – avhengig av karakteren av saka og kva som er dei relevante spørsmåla i saka. Utgreiingsplikta må tilpassast dei konkrete omstenda i saka.

Retten legger etter dette til grunn at det ved vurderingen av utredningspliktens omfang må tas utgangspunkt i den aktuelle lovbestemmelsen og deretter foreta en vurdering av hva som er nødvendig for å treffe en avgjørelse i saken.

3.4.3 Petroleumsloven

3.4.3.1 Rettslige utgangspunkter

Etter petroleumsloven § 4-2 første ledd skal den som beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst forelegge for departementet til godkjenning «en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten» (PUD). Etter lovens § 4-3 kan departementet gi «en særskilt tillatelse til anlegg og drift» (PAD). En PUD/PAD består av to deler; en teknisk beskrivelse av prosjektet og en konsekvensutredning, jf. § 4-2 annet ledd. Av lovens § 4-2 annet ledd fremgår det at «Planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold (...)».

I uttrykket «miljømessige forhold» ligger et krav om konsekvensutredning som må ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i Grl § 110 b», jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 41–42.

Kravet om å gjennomføre konsekvensutredninger følger også direkte av petroleumsforskriften § 20 første ledd hvor det fremgår at en PUD skal inneholde en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning. Etter petroleumsforskriften § 22a skal konsekvensutredningen for PUD «redegjøre for virkningene utbyggingen vil ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak».

Petroleumsloven § 4-2 syvende ledd regulerer endringer i en allerede godkjent PUD. Etter denne bestemmelsen skal departementet underrettes om og godkjenne vesentlige avvik eller endringer av forutsetningene for en tidligere godkjent PUD eller PAD.

Petroleumsloven og petroleumsforskriften inneholder ikke bestemte krav til innholdet i slike endringssøknader. Det er heller ikke oppstilt et krav om konsekvensutredning. Departementet kan imidlertid kreve framlagt en ny eller endret plan, herunder en konsekvensutredning, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd andre punktum.

Vesentlige endringer av allerede godkjent PUD/PAD krever godkjenning av departementet, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd første punktum. Bestemmelsen oppstiller ingen vilkår. Avgjørelsen av hvorvidt omsøkte endringer bør godkjennes beror dermed på et forvaltningsskjønn.

Selv om endring av PUD/PAD må godkjennes, kan eksisterende konsekvensutredninger tilsi at det ikke er nødvendig med en ny konsekvensutredning. Dette følger av petroleumsforskriften § 22a tredje ledd:

Dersom rettighetshaver godtgjør at utbyggingen omfattes av eksisterende relevant konsekvensutredning for et felt eller for et større område, (...), vil det kun kreves konsekvensutredning dersom departementet finner det nødvendig.

Det er opplyst i saken at departementet har en fast praksis om å kreve konsekvensutredning i forbindelse med søknader om vesentlige endringer av godkjent PUD/PAD, med mindre konsekvensutredningsplikten anses oppfylt fordi rettighetshaver har godtgjort at antatte virkninger er tilstrekkelig utredet. Denne praksisen gjenspeiles også i PUD/PAD-veilederen punkt 4.4:

Dersom utredningsplikten anses dekket av eksisterende utredninger, er det unødvendig å utarbeide en ny KU. Dette må godtgjøres overfor OED ved et brev som forklarer hvorfor eksisterende utredninger er dekkende for et foreliggende prosjekt

OED avgjør på grunnlag av en slik henvendelse fra rettighetshaverne om det skal utarbeides en ny KU eller ikke. Avklaringen vil skje etter en vurdering av om det er godtgjort at de antatte virkninger allerede er tilfredsstillende utredet. OED ber om

merknader til søknaden fra NFD og KLD. Endelig bekreftelse på oppfylt konsekvensutredningsplikt vil skje ved godkjennelse av PUD eller PAD.

I denne saken fant departementet at de antatte virkninger av endringene søknaden gjaldt var tilstrekkelig utredet i eksisterende utredninger. Det vises til punkt 1.4.1. ovenfor. Departementet krevde på denne bakgrunn ikke en ny konsekvensutredning, jf. departementets brev 21. desember 2022. Endret PUD/PAD ble deretter godkjent av departementet 8. august 2023.

3.4.3.2 Konkret vurdering

Sametinget har anført at det ikke foreligger en «eksisterende relevant utredning». Ved den opprinnelige godkjennelsen av PUD/PAD i 2002 var det aldri tale om drift med kraft fra land. Endringen av PUD/PAD sammenholdt med regjeringens ambisjon i Kraft- og industriløftet for Finnmark innebærer at det er påregnelig med ny utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg. Utredningsbehovet er derfor annerledes i dag og det anføres at virkningene av elektrifiseringen skulle ha vært utredet for samiske kultur og næringsutøvelse.

Synspunktet er basert på en premiss om at elektrifiseringsvedtaket vil medføre ny fremtidig kraftutbygging. Retten har ovenfor kommet til en fremtidig utbygging av kraftproduksjon og nettkapasitet ikke er en nødvendig betingelse for eller en uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket. En eventuell fremtidig utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg må dermed vurderes som en mulig indirekte følge av PUD/PAD-vedtaket.

Spørsmålet blir da om en slik mulig indirekte følge av vedtaket skulle ha vært konsekvensutredet i medhold av petroleumsloven og petroleumsforskriften.

Ved vurderingen av hvor langt utredningsplikten rekker, tar retten utgangspunkt i hva som er nødvendig for å treffe en avgjørelse etter petroleumsloven § 4-2 syvende ledd og petroleumsforskriften § 20 første ledd, jf. ovenfor.

Etter petroleumsforskriften § 20 første ledd skal en PUD «inneholde en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning». Etter denne bestemmelsen skal konsekvensutredningen knytte seg til virkningene av «utbyggingen». Retten legger etter bevisførselen til grunn at utbyggingen relatert til landkompresjon og elektrifisering på Melkøya omfattet bygging av modul for gasskompressor, modul for elektriske dampkjeler og en transformatorstasjon, og at selve utbyggingen ikke introduserer aktiviteter utenfor Melkøya, jf. søknad om godkjenning av oppfylt utredningsplikt 3. november 2022. Retten forstår det slik at det ikke er omtvistet at de eksisterende konsekvensutredningene var dekkende for disse arbeidene.

Etter rettens syn kan imidlertid ikke uttrykket «utbyggingen» tolkes så vidtrekkende at utredningsplikten også gjelder for en mulig fremtidig utbygging av ny kraftproduksjon og nettanlegg.

Det foreligger i dag innen slike planlagte utbyggingsprosjekter, og selv om man legger til grunn at det er sannsynlig at det i fremtiden vil bli utbygget ny kraftproduksjon og nettanlegg i regionen kan ikke en slik mulig utvikling tilsi en utredningsplikt. Retten har ved denne vurderingen lagt vekt på at virkningene av en eventuell utbygging vil variere avhengig av plassering, omfang og løsning for utbyggingen. Det faktiske muligheten for å belyse slike virkninger i dag er derfor svært begrenset. Det legges dessuten til grunn at slike fremtidige tiltak vil være gjenstand for konsesjonsbehandling og utredning på vanlig måte.

Det er videre på det rene at i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av de to nettanleggene; 420 kV Skaidi - Hammerfest (Hyggevatn) og 132 kV Hammerfest (Hyggevatn) - Melkøya, ble utarbeidet en rekke konsekvensutredninger. Disse utredningene, som også omfattet de samlede virkningene av tiltakene (sumvirkningene), er fremlagt i saken og det legges til grunn at utredningene utgjorde en del av beslutningsgrunnlaget for PUD/PAD-vedtaket.

Det er også anført fra Sametingets side at elektrifiseringsvedtaket legger føringer for senere vedtak om utbygging. Etter rettens syn er et ikke holdepunkt for dette. Retten viser i den forbindelse til HR-2020-2472-P (Klimasaken) hvor ett av spørsmålene for Høyesterett var om klimavirkningene av fremtidig petroleumsvirksomhet var mangelfullt utredet. Også her var det spørsmål om en gitt tillatelse ga føringer på nye tillatelser, og hvor Høyesterett framhever at forarbeidene til petroleumsloven § 4-2 "understrekar at løyvehavaren ikkje har rettskrav på godkjenning av PUD" (avsnitt 218 til 220). Høyesterett la i denne saken også stor vekt på at virkningene av globale klimautslipp hadde vært en del av vedtaksgrunnlaget (avsnitt 228) og at en eventuell ny utbygging ville være gjenstand for egne konsesjonsprosesser (avsnitt 241). Tilsvarende forhold gjør seg gjeldende i denne saken.

Sametinget har videre anført at SP artikkel 27, som er nærmere redegjør for ovenfor, legger føringer for innholdet i utredningsplikten etter petroleumsloven. Det er vist til at SP artikkel 27 utgjør en «skranke for forvaltningsskjønnet» og Sametinget anfører at myndighetene ikke har anledning til å «innskrenke retten til effektiv deltakelse» ved tolkningen av petroleumsloven § 4-2 syvende ledd.

Etter rettens syn kan «retten til effektiv deltakelse» etter denne bestemmelsen ikke trekkes så langt at utredningsplikten også omfatter mulige fremtidige utbyggingsprosjekter når det er uavklart om og eventuelt hvor slik prosjekter skal realiseres. Retten har også lagt vekt på

at samenes rett til effektiv deltakelse vil bli ivarettatt gjennom fremtidige konsesjonsprosesser av nye tiltak som iverksettes.

Retten kan heller ikke se at Grunnlovens § 108 eller Grunnlovens § 112 annet ledd kan lede til et annet resultat.

Retten har etter dette kommet til at departementet ikke hadde plikt til å utrede konsekvensene av en mulig fremtidig utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg i forbindelse med PUD/PAD-vedtaket. Retten er enig med staten i at de eksisterende utredningene som lå til grunn for det opprinnelige vedtaket var tilstrekkelige for å vurdere virkningene av utbyggingen på Hammerfest LNG på Melkøya. Det foreligger derfor ingen saksbehandlings-feil ved at departementet anså de eksisterende utredningene som relevante og dekkende for å fatte vedtaket.

3.4.4 Prosjektdirektivet

Sametinget har videre anført at PUD/PAD-vedtaket er ugyldig som følge av mangelfull konsekvensutredning etter EUs prosjektdirektiv.

EUs prosjektdirektiv (2011(92/EU), endret ved direktiv 2014/52/EU, er innlemmet i EØS-avtalen og er for petroleumssektoren gjennomført ved petroleumsforskriften.

Bestemmelsene i prosjektdirektivet skal ved konflikt gå foran andre norske bestemmelser om samme forhold, jf. EØS-loven § 2. Det norske petroleumregelverket skal derfor tolkes i samsvar med direktivet.

Prosjektdirektivet artikkel 2 (1) oppstiller krav om at «project likely to have significant effects on the environment» skal utredes. En slik utredning skal i henhold til prosjektdirektivets artikkel 3 nr. 1 «identify, describe and assess in an appropriate manner, in the light of each individual case, the direct and indirect significant effects of a project». Bestemmelsen oppstiller videre hvilke faktorer/momenter en slik utredning skal inneholde. Relevant for denne saken er at utredningen skal omfatte den direkte og indirekte effekten på «land, soil, water, air and climate», og «material assets, cultural heritage and the landscape», jf. art. 3 nr. 1 bokstav c og d.

Omfanget av utredningsplikten er avgrenset til konsekvensene av det omsøkte prosjekt («a project») som er nærmere definert i artikkel 1 nr. 2 bokstav a). Hvilke prosjekter som omfattes av utredningsplikten er nærmere definert i vedlegg I til direktivet.

Av vedlegg IV til direktivet artikkel 5 fremgår det at det er de samlede direkte og indirekte konsekvensene av et tiltak som må vurderes før tillatelse gis, og at det ikke er tilstrekkelig å vurdere de enkelte konsekvensene suksessivt for hvert enkelt tiltak som knytter seg til den opprinnelige beslutningen.

Sametinget har anført at Snøhvit Future-prosjektet faller inn under de prosjekter som omfattes av direktivets virkeområde, og at det ikke er tilstrekkelig for å oppfylle direktivets krav at departementet bygget på konsekvensutredninger fra det opprinnelige vedtaket i 2001. Disse utredningene omfattet ikke virkningene for samenes kulturutøvelse av elektrifiseringsvedtaket og påfølgende behov for utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg.

Retten har kommet til at anførselen ikke kan føre frem.

Utredningsplikten er begrenset til konsekvensene av det omsøkte prosjekt («project»), jf. ovenfor. Uttrykket «project» er nærmere definert i direktivets artikkel 1 nr. 2 bokstav a):

(a) 'project' means:

- the execution of construction works or of other installations or schemes,
- other interventions in the natural surroundings and landscape including those involving the extraction of mineral resources;

En naturlig forståelse av disse definisjonene lest i sammenheng er at uttrykket «project» omfatter de anleggsarbeider og andre fysiske innretninger/inngrep i natur/landskap som tillatelsen gjelder for.

PUD/PAD-vedtaket gjelder omleggingen av energiforsyningen til Hammerfest LNG fra gassturbiner til drift med kraft fra nettet, med tilhørende ombygging/utbygging på Melkøya. Etter rettens syn er en naturlig forståelse av definisjonen av «project» at dette omfatter den fysiske utbyggingen på Melkøya som PUD/PAD-vedtaket gjaldt for, og som var omfattet av de opprinnelige konsekvensutredningene. PUD/PAD-vedtaket gjelder ikke for mulige etterfølgende prosjekter som vil kunne bli realisert fordi elektrifiseringen av Melkøya bidrar til en strammere kraftsituasjon i Finnmark.

Retten har ovenfor kommet til at fremtidig utbygging av kraftproduksjon og nettanlegg ikke var en nødvendig betingelse for eller uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket. Retten har imidlertid også lagt til grunn at det er sannsynlig at det vil komme nye utbyggings-prosjekter i regionen, blant annet som en følge av Kraft- og industriløftet for Finnmark, men at dette ikke skyldes elektrifiseringen av Melkøya alene, jf. ovenfor. Begrunnelsen som er gitt for Kraft- og industriløftet favner også videre enn å kompensere for den kraften som er reservert for Hammerfest LNG.

Sannsynligheten for en slik utbygging må etter rettens syn anses som så avledede konsekvenser av PUD/PAD-vedtaket at de ikke omfattes av direktivets virkeområde. Etter rettens syn kan slike konsekvenser heller ikke anses som «indirect significant effects» av prosjektet, jf. direktivets artikkel 3 nr. 1.

Det foreligger per i dag ingen konkrete prosjekter som skal realiseres og det er uklart hvilke virkninger en slik utredning skal kunne belyse. Virkningene av en utbygging vil, som nevnt ovenfor, variere avhengig av faktorer som blant annet beliggenhet, omfang og utforming. En slik usikkerhet av hvilke tiltak som eventuelt blir realisert gjør konsekvensutredning er vanskelig og lite formålstjenlig.

Retten legger til grunn at når slike prosjekter skal realiseres, vil disse være omfattet av direktivet og dermed pliktige til å gjennomføre konsekvensutredninger. I slike fremtidige prosjekter vil også sumvirkningene for samisk kultur og næringsgrunnlag være gjenstand for utredning.

Retten har etter dette kommet til at det ikke var en saksbehandlingsfeil å ikke utrede konsekvensene av økt kraftuttak som følge av PUD/PAD-vedtaket.

3.4.5 Plan- og bygningsloven - KU-forskriften

Forskrift om konsekvensutredninger (KU) er hjemlet i plan- og bygningsloven og regulerer saksbehandlingen av planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

Sametinget har anført at bestemmelsene plan- og bygningsloven kapittel 14 og KU-forskriften gjelder for Snøhvit Future-prosjektet, jf. Vedlegg I nr. 14, og at slike anlegg alltid skal konsekvensutredes, jf. KU-forskriften § 6 bokstav c). Subsidiært er det anført at den endrede driften uansett oppfyller kravet i KU-forskriften Vedlegg II nr. 2 bokstav e) som slår fast at slike anlegg skal konsekvensutredes dersom «de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

Staten bestrider at plan- og bygningsloven kapittel 14 og KU-forskriften kommer til anvendelse på forholdet.

Retten er enig med staten i at dette regelverket ikke kommer til anvendelse i denne saken.

Reglene i plan- og bygningsloven kapittel 14 gjelder tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kapittel 14 sikrer lovhjemmel for å kreve konsekvensutredning av planer og tiltak etter ulike sektorlover, og omfatter i utgangspunktet all annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. KU-forskriften gir utfyllende regler for konsekvensutredninger både for saker etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning.

Sektorlovgivningen som inneholder egne krav til konsekvensutredninger, vil være spesiallovgivning (*lex specialis*) som går foran de generelle bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven kapittel 14 og KU-forskriften. Dette gjelder blant annet petroleumsloven og petroleumsforskriften kapittel 4 § 20 flg. som oppstiller krav om konsekvensutredning for utbygging og drift. Dette er også presisert i KU-forskriften Vedlegg I nr. 14 og Vedlegg II bokstav i). Retten viser også til HR-2020-2472-P (Klima) avsnitt 70 hvor dette er lagt til grunn.

Retten har etter dette kommet til at de påberopte bestemmelsene i plan- og bygningsloven og KU-forskriften ikke kommer til anvendelse for PUD/PAD-vedtaket.

3.5 Oppsummering og konklusjon

Retten har ovenfor kommet til en mulig fremtidig utbygging av ny kraftproduksjon og nettanlegg er ikke en nødvendig betingelse eller uunngåelig konsekvens av PUD/PAD-vedtaket. En slik mulig fremtidig utbygging må dermed anses som en mulig indirekte følge av vedtaket. Dette utløser ikke konsultasjonsplikt etter samelovens kapittel 4 eller Norges folkerettslige forpliktelser. Det kan heller ikke oppstilles et krav om konsekvensutredning etter petroleumsloven med forskrift eller EUs prosjektdirektiv av en slik mulig indirekte følge av PUD/PAD-vedtaket. PUD/PAD-vedtaket er dermed ikke beheftet med saksbehandlingsfeil, og vedtaket er gyldig.

Staten skal etter dette frifinnes.

4. Sakskostnader

Staten v/ Energidepartementet har vunnet saken og har krav på erstatning for sine sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-2 (1) og (2). Etter retten syn foreligger det ikke slike tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta Sametinget for kostnadsansvar, jf. tvisteloven § 20-2 (3).

Statens prosessfullmektig har fremlagt en salæroppgave på til sammen 744 625 kroner. Det har ikke kommet innsigelser fra Sametinget til beløpets størrelse. Til sammenligning har Sametinget fremlagt en oppgave på 6 063 578 kroner. Retten har kommet til at kostnadene er rimelige og nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5, og retten legger oppgaven til grunn.

Retten gjør for ordens skyld Sametinget oppmerksom på adgangen til å be om at prosessfullmektigenes godtgjørelse fastsettes av retten, jf. tvisteloven § 3-8. Ved fastsettingen tas det hensyn til de kostnader det er rimelig å pådra parten ut fra prosessoppdraget, sakens betydning og forholdet mellom parten og prosessfullmektigen. En slik begjæring må fremmes til tingretten innen én måned etter forkynnelse av dommen.

DOMSSLUTNING

1. Staten frifinnes.
2. Sametinget dømmes til, innen 2 – to – uker, å betale 744 625 –
sjuhundreogførtifiretusensekshundreogtjuefem – kroner i sakskostnader til staten
v/Energidepartementet.

Retten hevet

Yngvild Thue

Veiledning om anke i sivile saker vedlegges.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist grunnet en omfattende bevissituasjon og
komplekse rettslige problemstillinger.

Veiledning om anke i sivile saker

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

Ankefrist og gebyr

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

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

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

Hva må ankeerklæringen inneholde?

I ankeerklæringen må du nevne

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

Hvis du vil anke en tingrettsdom til lagmannsretten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hvis du vil anke en tingretts kjennelse eller beslutning til lagmannsretten

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

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

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

En *beslutning* kan du bare anke hvis du mener

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

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

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

Hvis du vil anke lagmannsrettens avgjørelse til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

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

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

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

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