

SLUTTINNLEGG
TIL
OSLO TINGRETT

Dato: 28. april 2025

Sak nr.: 24-109501TVI-TOSL/04

Saksøker: Sametinget
Postboks 3
9735 Karasjok

Prosessfullmektig: Advokat Elise Johansen
Advokatfirmaet Wikborg Rein AS
Postboks 1513 Vika
00117 Oslo

Rettslig medhjelpere: Advokat Kaare Andreas Shetelig
Advokat Tonje Hagen Geiran

Saksøkt: Staten v/Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0330 Oslo

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten v/advokat Anders Blakstvedt
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

Rettslig medhjelper: Advokat Karen Mellingen

Saken gjelder: Gyldigheten av vedtak 8. august 2023 om godkjenning av endrede planer for utbygging og drift (PUD) og anlegg og drift (PAD) for Snøhvitfeltet

1 INNLEDNING

Sametinget viser til rettsbok fra planmøte 27. september 2024, hvor fristen for sluttinnlegg ble satt til 28. april 2025. Dette sluttinnlegget er dermed rettidig.

2 PÅSTAND

På vegne av Sametinget legges det ned slik 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.

3 PÅSTANDSGRUNNLAG OG RETTSREGLER

3.1 Innledning

Saken gjelder gyldigheten av vedtak om godkjenning av endrede planer for utbygging og drift (PUD) og anlegg og drift (PAD) fattet av Energidepartementet 8. august 2023 i anledning elektrifisering av Hammerfest LNG på Melkøya i Hammerfest kommune ("**PUD/PAD-vedtaket**"). 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 strømnettet på land.

Omlegging til drift med kraft fra nettet av Hammerfest LNG forutsetter økt kapasitet i strømnettet mellom Skaidi og Hammerfest. Omleggingen medfører også behov for å bygge og drive en ny 132 kV nettforbindelse fra transformatorstasjon på Hyggevatn til Melkøya. Parallelt med saksbehandlingen knyttet til endring av PUD/PAD har det derfor foregått konsesjonsprosesser for disse tiltakene.

Saksøker anfører at PUD/PAD-vedtaket er ugyldig grunnet saksbehandlingsfeil som følge av brudd på konsultasjonsplikten og brudd på kravet til konsekvensutredning.

Spørsmålet i saken er om staten har brutt konsultasjonsplikten etter sameloven § 4-3, jf. § 4-1. Staten har ikke bestridt at Sametinget ikke ble konsultert om PUD/PAD-vedtaket, men anfører at konsultasjonsplikt ikke foreligger. Videre er spørsmålet om saksbehandlingen knyttet til PUD/PAD-vedtaket tilfredsstillende minstekravene til utredning som følger av petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften §§ 20-22 og §§ 22a-22c, etter direktiv 2011/92/EF – slik endret ved direktiv 2014/52/EU (prosjekt-direktivet), og etter plan- og bygningsloven kapittel 14 og konsekvensutredningsforskriften. Staten har ikke bestridt at konsekvensene av den valgte energiløsningen for naturgrunnet for samisk kultur og næringsutøvelse, ikke er utredet i forkant av PUD/PAD-vedtaket, men staten anfører at utredningsplikten ikke omfatter utredning av disse virkningene. Sametingene anfører at saksbehandlingsfeilene er av en slik art at det medfører at vedtaket er ugyldig.

Det retten skal ta stilling til, er derfor anvendelse og tolkning av de aktuelle saksbehandlingsreglene knyttet til konsultasjon og konsekvensutredning, samt betydningen av disse feilene for vedtakets gyldighet.

Retten har full kompetanse til å 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 fullt ut prøve om vedtaket er i strid med folkerettslige regler, jf. Rt. 1982 s. 241 på s. 257.

Vedtaket om å omlegge energitilførselen ved Melkøya er av stor betydning for fremtidige kraft og nettprosjekter i Finnmark og Nord Norge. Elektrifiseringen av Melkøya og Hammerfest LNG ved PUD/PAD-vedtaket innebærer en energiløsning som krever både forsterkninger i nettet og stor tilførsel av kraft. Dette utgjør sentrale betingelser for samisk kultur og næringsutøvelse som Sametinget har rett til å bli konsultert om. En utredning av den valgte energiløsningens betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse vil belyse det samlede nåværende og fremtidige presset på areal som reindriftsnæringen står overfor, herunder hvilke områder som er nær tålegrensen og hvilke områder som eventuelt kan egne seg til fremtidig kraftutbygging.

3.2 Staten har ikke overholdt sin konsultasjonsplikt etter sameloven § 4-3, jf. § 4-1.

3.2.1 De rettslige regler for konsultasjonsplikten

Bestemmelse om samers rett til konsultasjon er lovfestet i sameloven kapittel 4. Det følger av same-loven kapittel § 4-3, jf. § 4-1 første ledd, at "*regjeringen, departementer, direktorater og andre under-liggende virksomheter*" har plikt til å konsultere i saker om "*lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte*". Tilsvarende gjelder i saker som er "*knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur [...] som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder*". I slike saker har Sametinget og andre aktuelle aktører en rett til å bli konsultert, jf. sameloven § 4-2.

Kapittel 4 ble tilført ved en lovendring i sameloven som trådte i kraft 1 juli 2021, og er i stor grad en inkorporering av Norges folkerettslige forpliktelser. Konsultasjoner og aktiv deltagelse i beslutningsprosesser er hjørnesteinen i det folkerettslige traktatsvernet om urfolks rettigheter og følger eksplisitt av ILO-konvensjon nr. 169, artikler 6, 7 og 15. FNs menneskerettskomité har lagt til grunn at det også er grunnlag for å innfortolke i SP artikkel 27 en rett for minoriteter til effektiv deltakelse i beslutninger som angår deres sosiale og kulturelle rettigheter (General Comment No. 23, avsnitt 7). Disse uttalelsene er fulgt opp av Høyesterett i HR-2017- 2428-A (Sara), som uttaler at SP artikkel 27 etablerer en "konsultasjonsplikt", jf. avsnitt 72. Også i Fosen-saken (HR-2021-1975-S) viser Høyesterett til avgjørelser fra Menneskerettskomiteen, der det kommer frem at det har betydning for vurderingen av om rettigheter etter SP artikkel 27 er krenket, om minoriteter har blitt konsultert (avsnitt 120).

3.2.2 Staten har ikke overholdt konsultasjonsplikten

Sametinget mener at vedtaket om godkjenning av endret PUD/PAD er en beslutning som er omfattet av virkeområde til samelovens bestemmelser om konsultasjon, jf. § 4-1. Sametinget anfører at vedtaket om å godkjenne endret PUD/PAD, som endrer Melkøya- og Hammerfest LNGs energiløsning, er et tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte og som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur. Uenigheten mellom Sametinget og staten synes å ligge i omfanget av tiltakets virkning.

Sametinget anfører at den valgte energiløsningen har stor betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse. PUD/PAD-vedtaket er det utløsende vedtaket for allerede igangsatte og mulige fremtidige prosesser knyttet til kraftutbygging og forsterkning i nett.

3.2.3 *Manglende utredning umuliggjør gjennomføring av konsultasjon*

Staten har erkjent at Sametinget ikke ble konsultert før PUD/PAD-vedtaket ble fattet, og det er derfor i utgangspunktet ikke behov for å gå inn i kravene til innhold i konsultasjonen. Sametinget vil likevel vise til bestemmelsene i sameloven § 4-6 om innholdet i og formål med konsultasjoner, og særlig kravet om at den konsultasjonspliktige skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. At myndighetene gir rettidig, relevant og tilstrekkelig informasjon, er en forutsetning for Sametingets mulighet til å sette seg inn i og ta stilling til saken. Dette får betydning for vurderingen av omfanget av plikten til å konsekvensutrede.

3.3 **PUD/PAD vedtaket er ikke konsekvensutredet i tråd med lovens krav**

3.3.1 *Petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften §§ 20-22 og 22a-22c*

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", en såkalt PUD. De grunnleggende kravene til hva en slik plan skal inneholde, følger av bestemmelsens annet ledd, som særlig omhandler to forhold: konsekvensutredninger og opplysninger om innretninger for transport eller utnyttelse (sistnevnte omfattes av lovens § 4-3). Lovens krav til konsekvensutredninger utledes av annet ledd første setning, hvor det fremgår at "[p]lanen 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 første punktum, der det fremgår at "[p]lan for utbygging og drift av en eller flere petroleumsforekomster, jf. loven § 4-2, skal inneholde en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning." De mer konkrete kravene til innholdet i planen med mer følger av petroleumsforskriften §§ 21-22 og 22a-22c.

Etter petroleumsforskriften § 22a første ledd skal konsekvensutredningen "redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak". Sentralt for konsekvensutredningen er altså hvilke virkninger tiltaket får. Både direkte og indirekte virkninger er relevante, samt sumvirkninger.

3.3.2 *Petroleumsloven § 4-2 syvende ledd*

Petroleumsloven § 4-2 syvende ledd regulerer endringer av en allerede godkjent PUD. I slike tilfeller "skal" departementet for det første "underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger". Deretter følger det av annet punktum at "[d]epartementet kan kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjenning". I tillegg til at departementet altså må underrettes om og godkjenne avvik fra eksisterende plan, "kan" departementet kreve fremlagt ny eller endret plan. 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 skjønnets. Hvor langt skjønnskompetansen rekker, "avhenger av en

tolkning av hjemmelsloven", jf. Rt. 2008 s. 524 avsnitt 37. Sametinget hevder det ikke er adgang til å gi tillatelse til å la være å utrede nye vesentlige forhold som ikke er utredet tidligere.

3.3.3 *Petroleumsforskriften § 22a tredje ledd*

Det følger av petroleumsforskriften § 22a tredje ledd at *"Dersom rettighetshaver godtgjør at utbyggingen omfattes av eksisterende relevant konsekvensutredning for et felt eller for et større samlet område, jf. loven § 4-2 tredje ledd, vil det kun kreves konsekvensutredning dersom departementet finner dette nødvendig."*

For å kunne la være å kreve en ny konsekvensutredning må tiltaket omfattes av en allerede "eksisterende" konsekvensutredning, som må være "relevant". Betydningen av PUD/PAD-vedtaket for naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse har aldri vært utredet. Vilkårene i bestemmelsen er derfor ikke oppfylt.

3.3.4 *EUs prosjektdirektiv ((2011/92/EU), endret gjennom direktiv 2014/52/EU)*

PUD/PAD-vedtaket må oppfylle kravene som følger av EUs prosjektdirektiv, som er innlemmet i norsk rett. EU-domstolen har i en rekke avgjørelser lagt til grunn at prosjekters samlede direkte og indirekte konsekvenser må vurderes *før* tillatelse fra offentlige myndigheter gis, og at det ikke er tilstrekkelig å vurdere de enkelte konsekvensene suksessivt for hvert enkelt tiltak som følger av den opprinnelige, overordnede beslutningen, se for eksempel C-575/21 *WertInvest Hotelbetrieb* (avsnitt 80).

3.3.5 *Plan- og bygningsloven kap. 14 med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger*

Plan- og bygningsloven kapittel 14 regulerer konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk (enn plan- og bygningsloven). De nærmere reglene for konsekvensutredninger er gitt i konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften). Bestemmelsene i KU-forskriften er relevante ved tolkningen av petroleumsforskriftens regler om konsekvensutredningsregler. KU-forskriften gjelder også parallelt med petroleumsforskriften, da Melkøya og elektrifiseringsvedtakets virkninger befinner seg innenfor plan- og bygningslovens og KU-forskriftens geografiske virkeområde, jf. pbl. § 1-2 og KU-forskriften § 2 annet ledd.

En konsekvensutredning skal i henhold til KU-forskriften blant annet beskrive tiltaket, miljøtilstanden og faktorer som kan bli påvirket, herunder gi en vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. §§ 19, 20 og 21. Virkningen av elektrifisering for naturgrunnlaget for samisk kultur- og næringsutøvelse er ikke berørt, og kravene er derfor ikke oppfylt.

3.3.6 *Grunnloven, internasjonale konvensjoner*

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner legger føringer for tolkningen av norsk lov.

Det følger av petroleumslovens forarbeider at reglene om konsekvensutredninger *"må sees i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i Grunnloven § 110 b"*, jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 42. Det er en rekke slike regelverk på området. Grunnloven §§ 108 og 112 annet ledd, FNs konvensjon om sivile og politiske

rettigheter artikkel 27 jf. artikkel 1, ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6, jf. artikkel 7 og 15, og FNs urfolkserklæring (UNDRIP), legger føringer for innholdet i utredningsplikten.

3.3.7 *Subsidiært om petroleumsforskriften § 22b*

Det følger av petroleumsforskriften § 22b at departementet har anledning til å gi fritak fra kravet om konsekvensutredning dersom utbyggingen ikke vil overstige 500.000 m³ naturgass per dag. Snøhvit Future overstiger denne terskelen. For de tilfeller der størrelseskravet ikke er møtt, er det likevel kun anledning til å gi fritak fra kravet om konsekvensutredninger dersom utbyggingen *"ellers ikke antas å ha vesentlige næringsmessige eller miljømessige virkninger"*. Sametinget anfører at ingen av kravene i denne bestemmelsen er oppfylt. Så vidt forstås, bestrider ikke staten dette.

3.4 **Saksbehandlingsfeilene medfører at PUD/PAD vedtaket er ugyldig**

3.4.1 *Om ugyldighet*

Den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren er ulovfestet, men grunnvilkåret om at det må være grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, kommer forutsetningsvis til uttrykk i forvaltningsloven § 41.

3.4.2 *Bruddet på konsultasjonsplikten har virket inn på PUD/PAD vedtakets innhold*

I forarbeidene til sameloven (Prop. 86 L (2020-2021) s. 114) uttales det at det *"er nærliggende å tenke seg at manglende konsultasjoner i saker som kan ha stor betydning for samiske interesser, kan ha hatt avgjørende betydning for vedtakets innhold"*. Konsultasjonsplikten bakgrunn i Norges folkerettslige forpliktelser, som sameloven delvis gjennomfører med forrang, i tillegg til konsultasjonsplikten forhold til SP artikkel 27 og Grunnloven § 108, medfører at det skal mindre til for at manglende overholdelse kan ha virket inn på vedtaket.

Det anføres at det er grunn til å regne med at bruddet på konsultasjonsplikten har virket inn på PUD/PAD-vedtakets innhold.

3.4.3 *Bruddet på kravet til konsekvensutredning har virket inn på PUD/PAD-vedtakets innhold*

Høyesterett har i flere avgjørelser tatt stilling til spørsmål om ugyldighet som følge av mangelfull eller manglende konsekvensutredning. I Rt. 2009 s. 661 uttalte Høyesterett i avsnitt 72 at:

"Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling skal det gjennomgående nokså lite til."

Kravet til konsekvensutredning etter petroleumsloven, petroleumsforskriften og pbl., må også tolkes i lys av kravet til konsekvensutredning etter 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 forvaltningsvedtaket, jf. sak C-517/17.

I tråd med dette gjør Sametinget prinsipalt gjeldende at den manglende konsekvensutredningen i seg selv medfører at PUD/PAD-vedtaket er ugyldig. Subsidiært, og uavhengig av om det skulle foreligge en absolutt ugyldighetsgrunn etter EØS-retten, anføres at den manglende konsekvensutredningen kan ha virket inn på PUD/PAD-vedtakets innhold.

3.4.4 PUD/PAD-vedtaket er etter en helhetlig interesseavveining ugyldig

I samelovens forarbeider uttales det om virkningen av brudd på konsultasjonsreglene, jf. Prop. 86 L (2020-2021) s. 101:

"I en helhetsvurdering av spørsmålet om ugyldighet vil det ha betydning om det i tillegg til brudd på konsultasjonsreglene er gjort andre typer feil i forberedelsen av saken, eksempelvis manglende utredning"

Som følge av at Energidepartementet ikke har anlagt et bredere perspektiv på virkningene av elektrifiseringen av Hammerfest LNG, er rekkevidden og omfanget av tiltakets betydning for samiske interesser ikke tilstrekkelig kartlagt.

Saksbehandlingsfeilene er av en slik art at de hver for seg, og i alle tilfelle etter en samlet vurdering, må anses å kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I helhetsvurderingen av om vedtaket er ugyldig tilsier både arten av saksbehandlingsfeilene som er begått, effekten av hhv. bruddene på konsultasjons- og konsekvensutredningsplikten og reglenes sammenheng med trinnhøyere normer i nasjonal og internasjonal rett, at vedtaket skal anses ugyldig.

4 BEVISFØRSEL

Selger vil påberope de bevis som er fremlagt i saken.

Sametingspresident Silje Karine Muotka vil møte som partsrepresentant for Sametinget og avgi partsforklaring. I tillegg påberopes vitneforklaring fra Elina Hakala, seniorrådgiver, avdeling for areal og miljø, Sametinget, og Ivar Bjørklund, professor emeriti.

5 FREMDRIFTSPLAN

Partene har hatt samtaler om fremdriftsplan, og vil ettersende omforent utkast snarlig.

28. april 2025

WIKBOR REIN ADVOKATFIRMA AS

Elise Johansen
advokat