
Saksnummer:
24-109501TVI-TOSL/04

Oslo, 28.04.2025
2024-0624

Sluttinnlegg til Oslo tingrett

Saksøker: Sametinget
Postboks 3
9735 Karasjok

Prosessfullmektig: Advokat Elise Johansen
Wikborg Rein Advokatfirma AS
Postboks 1513 Vika
0117 Oslo

Saksøkt: Staten v/Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

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

1 STATENS PÅSTAND

Staten vil legge ned slik påstand:

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

2 OVERSIKT OVER PARTENES HOVEDANFØRSLER

Saken gjelder gyldigheten av ett av tre vedtak som Energidepartementet vedtok 8. august 2023. I vedtaket godkjente departementet Equinors omsøkte endringer av PUD/PAD, herunder et nettanlegg for fullelektrifisering med kraft fra land. Grunnlaget for Sametingets påstand om ugyldighet er todelt:

For det første at det var en saksbehandlingsfeil å godkjenne fullelektrifisering med kraft fra land, uten å ha utredet samlede konsekvenser av mulig framtidig kraftutbygging.

For det andre at konsultasjonene i forkant av PUD/PAD-vedtaket ble gjennomført i strid med konsultasjonsreglene i sameloven kap. 4.

Statens påstand om frifinnelse er basert på tre hovedanførsler. Prinsipalt anføres at vedtaket ikke lider av saksbehandlingsfeil. Subsidiært anføres at eventuelle feil ikke kan ha innvirket på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Atter subsidiært anføres at en helhetsvurdering tilsier at eventuelle feil uansett ikke medfører ugyldighet.

3 UTREDNINGSPLIKTEN FØR GODKJENNING AV «KRAFT FRA LAND»-PROSJEKTER OMFATTER IKKE KONSEKVENSER AV MULIG FRAMTIDIG KRAFTUTBYGGING

3.1 Oversikt

Sametinget anfører at det var en feil å godkjenne anlegg for fullelektrifisering med kraft fra land, uten å ha utredet samlede konsekvenser (antatte virkninger) av mulig framtidig kraftutbygging. Det er uklart om anførselen bare gjelder Finnmark eller også mulig framtidig kraftutbygging i andre geografiske områder.

Som rettslig grunnlag har Sametinget påberopt 1) plan- og bygningsloven kapittel 14, jf. KU-forskriften, 2) petroleumsloven og petroleumsforskriften, tolket i lys av Grunnloven og andre folkerettslige regler og 3) EUs prosjektdirektiv

Statens syn er i korthet følgende:

Før det gis tillatelse til «kraft fra land»-prosjekter vurderes det alltid om nettilknytning er driftsmessig forsvarlig. Det ble gjort også i vår sak, og Sametinget har ikke bestridt statens anførsel om at tilknytningen av Hammerfest LNG er driftsmessig forsvarlig, uten ny kraftproduksjon. Derimot har samlede konsekvenser av mulig framtidig kraftutbygging ikke

blitt utredet, heller ikke i vår sak. Statens syn er at ingen av reglene som er påberopt av Sametinget krever slike konsekvensutredninger.

3.2 Petroleumslovgivningen

Etter petroleumsloven § 4-2 annet ledd skal en PUD «inneholde en beskrivelse av [...] nærings- og miljømessige forhold». I dette ligger et krav om KU 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. Utfyllende regler om hva som skal inngå i en slik KU, er fastsatt i petroleumsforskriften § 22a. Bestemmelsen, som gjennomfører kravene i EUs prosjektdirektiv, krever ikke at konsekvensene av mulig framtidig kraftutbygging må utredes før det gir tillatelse til «kraft fra land»-prosjekter.

Vesentlige endringer av allerede godkjent PUD/PAD krever godkjenning av departementet, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd første punktum:

«Departementet skal underrettes om og godkjenne vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger.»

Bestemmelsen oppstiller ingen vilkår. Samtidig har ingen rettskrav på å få sine endringssøknader godkjent. Avgjørelsen av hvorvidt omsøkte endringer bør godkjennes beror altså på et klassisk forvaltningsskjønn, tilsvarende forvaltningsskjønnet ved godkjenning av PUD/PAD, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 218 og 220 hvor Høyesterett framhever at forarbeidene til petroleumsloven § 4-2 "understrekar at løyvehavaren ikkje har rettskrav på godkjenning av PUD".

Petroleumsloven og petroleumsforskriften inneholder ikke bestemte krav til innholdet i endringssøknader. Heller ikke et krav om konsekvensutredning. Men departementet *kan* kreve fremlagt en ny eller endret plan, herunder en konsekvensutredning, jf. petroleumsloven § 4-2 syvende ledd andre punktum.

Departementets frihet til å vurdere om, og eventuelt hvordan, kompetansen i § 4-2 syvende ledd andre punktum skal benyttes, gjenspeiles i PUD/PAD-veilederen punkt 2.12:

«Etter uttalelse fra AID avgjør OED ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak om det skal stilles krav om ny eller endret plan. ...»

Ved søknader om vesentlige endringer av godkjent PUD/PAD er det fast praksis å kreve konsekvensutredning, med mindre konsekvensutredningsplikten anses oppfylt fordi rettighetshaver har godtgjort at antatte virkninger er tilstrekkelig utredet. Denne praksisen gjenspeiles 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 vår sak fant departementet, etter søknad fra rettighetshaverne, at antatte virkninger av de omsøkte endringene var tilstrekkelig utredet i eksisterende utredninger, og krevde derfor ikke en ny KU. Grunnlaget for denne vurderingen, som er mer utfyllende redegjort for i tilsvaret punkt 4.1, er i hovedtrekk følgende:

Nettanlegget for fullelektrifisering av LNG-anlegget, inklusive to transformatorstasjoner og to 132 kV kraftledninger på strekningen Hyggevatn – Melkøya, ble konsekvensutredet i konsesjonssaken. Denne konsekvensutredningen inngikk i beslutningsgrunnlaget for PUD/PAD-vedtaket. Konsekvensene av de øvrige byggearbeidene, ute på industriområdet på Melkøya, ble vurdert som tilstrekkelig utredet i konsekvensutredningene som ble gjennomført forut for etableringen av Hammerfest LNG.

Det er enighet om at anvendelsen av reglene i petroleumsforskriften har ført til at omsøkte endringer ble godkjent, uten forutgående KU av konsekvenser av *mulig* framtidig kraftutbygging. I motsetning til Sametinget er staten av den oppfatning at dette resultatet ikke er i strid med verken Grunnloven eller EUs prosjektdirektiv.

3.3 Grunnloven

Grunnloven § 112 første ledd fastsetter at «[e]n hver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Høyesterett har i HR-2020-2472-P slått fast at bestemmelsen er en retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet og for andre myndighetstiltak, se plenumsdommen avsnitt 138.

Grunnloven § 112 annet ledd gir borgerne rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, for at de skal kunne ivareta sin rett etter første ledd, se HR-2020-2472-P avsnitt 183. Bestemmelsen legger ingen konkrete føringer for hvordan myndighetene innhenter og tilgjengeliggjør slik informasjon, men overlater til myndighetene å treffe de tiltak som er nødvendige, jf. § 112 tredje ledd. I praksis ivaretas retten til informasjon om miljøet gjennom saksbehandlingskrav på det enkelte område. På petroleumsområdet er dette regulert i petroleumsløven og -forskriften, som stiller krav til saksbehandlingen i petroleumssaker, se også HR-2020-2472-P avsnitt 184.

Det følger av forarbeidene til petroleumsløven at lovgiver har vurdert og forutsatt at lovens utredningskrav tilfredsstiller de kravene Grunnloven § 110 b oppstiller, se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 33, jf. side 41. Det følger også av dette at petroleumsløven § 4-2 skal tolkes i lys av Grunnlovens miljøparagraf, jf. gjeldende § 112.

Departementets godkjenning av omsøkte endringer omfatter nettanlegg for tilknytning til transmisjonsnett. Tilknytningen er vurdert å være driftsmessig forsvarlig og utbyggingens konsekvenser for samisk reindrift og samiske kulturminner, er både utredet og vurdert. Staten er uenig i at konsekvensutredningene måtte omfattet konsekvenser av mulig framtidig kraftutbygging for å tilfredsstille retten til kunnskap som følger av Grl. § 112 annet ledd.

Det faktum at politiske ambisjoner om kraftutbygging i nord ble kunngjort samtidig med godkjenningen endrer ikke dette. Det ble tatt tydelige forbehold om at alle nye utbygginger forutsetter konsesjonsbehandling med utrednings- og konsultasjonsprosesser som ivaretar samiske interesser. Disse prosessene vil også gi kunnskap om virkningene av utbygginger som berører samiske interesser i tråd med Grl. § 112 annet ledd.

3.4 Prosjektdirektivet

Det følger av direktivet art. 3 nr. 1 at når det kreves KU så skal den «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»). Begrepet prosjekt er definert i art. 1 nr. 2 bokstav a, som 1) «the execution of construction works or of other installations or schemes», og 2) «other interventions in the natural surroundings and landscape including those involving the extraction of mineral resources». Sammen med definisjonen av «development consent» i art. 1 nr. 2 bokstav c taler ordlyden klart for at direktivet med «prosjekt» sikter til utbyggingen og driften som den aktuelle tillatelsen gjelder.

Prosjektet i vår sak består av bygging og drift av 1) moduler for gasskompresjon og elektriske dampkjeler på Melkøya og 2) nettanlegg for tilknytning til transmisjonsettet. Direktivet krever at virkningene av dette prosjektet må være utredet, ikke at utredningene også må omfatte antatte virkninger av mulige framtidige utbyggingsprosjekter. Staten er ikke kjent med avgjørelser fra EU-domstolen som underbygger Sametingets tolkning, som vil gi direktivet en svært omfattende og uklar rekkevidde. Staten er heller ikke kjent med at det er land som praktiserer direktivet slik Sametinget argumenterer for.

Sametinget har ikke bestridt statens anførsel om at framtidig kraftutbygging verken er nødvendig for å realisere det omsøkte prosjektet, eller er en uunngåelig konsekvens. Det vises ellers til tilsvaret punkt 9.3

3.5 Plan- og bygningsloven kap. 14, jf. KU-forskriften

I prosesskriv 28. oktober 2024 presiserte Sametinget at konsekvensutredningene som inngikk i departementets kunnskapsgrunnlag ikke tilfredsstiller «minimumskravene etter plan- og bygningsloven og KU-forskriften».

Statens syn er i korthet følgende:

EUs prosjektdirektiv er, for så vidt gjelder petroleumsvirksomhet, gjennomført i norsk rett i petroleumsloven og petroleumsforskriften. Presiseringen «[b]ehandles etter egne regler om konsekvensutredninger etter petroleumsloven» ble for petroleumsprosjekter inntatt i KU-forskriften vedlegg I og II ved fastsettelsen av forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger etter sektorlover. Denne reguleringen er videreført i den gjeldende KU-forskriften av 21. juni 2017. Utredningene som inngikk i beslutningsgrunnlaget for

«PUD/PAD-vedtaket» må følgelig måles mot kravene i petroleumsforskriften og prosjektdirektivet, ikke KU-forskriften.

For så vidt gjelder forholdet mellom petroleumsforskriften og KU-forskriften vises til statens prosesskriv 27. november 2024.

En annen, og ikke avgjørende sak, er 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.

4 KONSULTASJONENE BLE IKKE GJENNOMFØRT I STRID MED KONSULTASJONSREGLENE

4.1 Oversikt

Sametinget anfører i stevningen at konsultasjonene med Sametinget ble gjennomført i strid med konsultasjonsreglene i sameloven kap. 4. I stevningen punkt 4.6.5 er anførselen presisert slik:

«Staten har brutt sin konsultasjonsplikt etter sameloven § 4-3, jf. § 4-1, ved at det samiske folk ikke har blitt gitt en reell mulighet til å bli informert, uttale seg eller påvirke sakens utfall. Vedtaket om å godkjenne endringen av PUD/PAD er dermed beheftet med en saksbehandlingsfeil.

Dette bestrides av staten. Både berørte samiske reindriftsutøvere og Sametinget har blitt informert om prosjektet, og har gjennom både høringer og konsultasjoner fått mulighet til å både uttale seg og påvirke tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

4.2 Lovgrunnlaget

Konsultasjonsplikten er folkerettslig forankret. Det vises til omtalen av ILO-konvensjonen og SP art. 27 i tilsvaret punkt 10.1

Norges folkerettslige forpliktelser til å konsultere i saker som berører samiske interesser er inkorporert i sameloven kap. 4. Staten har plikt til å konsultere Sametinget i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, jf. sameloven §§ 4-1, 4-2 og 4-3.

4.3 Den konkrete vurderingen

Gjennomføring av Equinors prosjekt (Snøhvit Future) forutsetter bygging og drift av to nettanlegg. For det første nytt nettanlegg for fullelektrifisering med kraft på land, inkludert 132 kV kraftledning på strekningen Melkøya – Hyggevatn. For det andre nytt nettanlegg for

å øke kapasiteten i transmisjonsnettet, inkludert 420 kV kraftledning på strekningen Skaidi Hammerfest (Hyggevatn).

Begge nettanleggene ble gjenstand for omfattende saksbehandling. Fordi de er «tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte» ble det også gjennomført konsultasjoner med både berørte reindriftsutøvere og Sametinget. Utover dette medfører PUD/PAD-vedtaket ikke arealinngrep som påvirker samiske interesser direkte.

I protokollen fra den konsultasjon 16. juni 2023 (tilsvarets bilag 62) er også Sametingets oppfatning om at økt strømuttak på Melkøya vil lede til «behov for videre utbygging av energiproduksjon og kraftledninger» omtalt, og departementets tilbakemelding er referert slik:

«OED viste til at Statnett har vurdert at planene om økt effektuttak på Hammerfest LNG er driftsmessig forsvarlig, slik at tiltaket i seg selv ikke vil medføre behov for ny kraftutbygging i regionen. Samtidig er det ønske fra flere hold i Finnmark at det bygges ut mer kraftproduksjon, og både ledningen og det økte forbruket på Melkøya kan legge til rette for det. Det er likevel ikke noe direkte behovsmessig sammenheng mellom kraftledningen og ny kraftproduksjon.»

Det var ingen uenighet om at Snøhvit Future ikke utløser behov for ny kraftproduksjon, og Sametinget trakk også den konsekvens av dette at videre kraftledninger østover i Finnmark ikke var tema for konsultasjon. Det heter i protokollen:

«Sametinget påpekte at dersom Snøhvit Future ikke utløser behov for ny kraftproduksjon, kan det tilsi at det dermed ikke er behov for ledning videre østover, men ser at dette ligger utenfor temaet for denne konsultasjonen. Sametingets bekymring er at elektrifiseringsbehovet vil ekspandere. [...] OED forsto usikkerheten til Sametinget og at man må se ting i sammenheng, men viste samtidig til at forslaget til nasjonal ramme for vindkraft ikke ble tatt videre og at det ikke er aktuelle vindkraftsaker i de aktuelle distriktene til behandling nå.»

Og videre:

«Sametinget påpekte at urfolks interesser også må vurderes under behandlingen av endret PUD/PAD. OED svarte at 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 å ha gjennomført konsultasjon med Sametinget som omtalt ovenfor, innebar ikke godkjenning av PUD/PAD, uten ytterligere konsultasjoner, brudd på konsultasjonsplikten.

Sametingets anførsel om brudd på konsultasjonsplikten er etter statens syn basert på et uriktig premiss om at PUD/PAD-vedtaket har den virkning at det i framtiden vil bli iverksatt andre tiltak som vil påvirke samiske interesser direkte. For så vidt vises til korrespondansen mellom Sametingspresident Moutka og energiminister Aasland høsten 2023 (stevningen bilag 12 og 13). Sametingspresidenten skrev blant annet:

«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.»

Energiminister Aaslands svar 6. oktober 2023 er dekkende for statens syn:

«Jeg er ikke enig i at vedtaket er ugyldig. Jeg mener at Sametingets vurdering bygger på et uriktig premiss om hva virkningene vil være av at endret PUD/PAD for Snøhvitfeltet og Hammerfest LNG er godkjent. Det er ikke slik at dette vedtaket i seg selv får den konsekvens at konkrete kraft- og nettprosjekter vil bli realisert.

Det som er riktig, er at regjeringen har ambisjoner for kraft- og nettutbygging i Finnmark. Regjeringen har imidlertid ikke nå tatt stilling til hvilke konkrete prosjekter som kan gjennomføres for å bidra til målet om å få på plass ny kraftproduksjon tilsvarende forbruket på Hammerfest LNG ved tilkobling til nettet. Det er klart forutsatt at alle prosjekter for kraft- og nettutbygging også fremover vil være gjenstand for ordinær konsesjonsbehandling, og at slike prosjekter ikke skal gå på bekostning av reindriftas rettigheter etter artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. I forbindelse med behandlingen av konkrete utbyggingsprosjekter som kan være aktuelle i denne sammenheng, vil departementet i tråd med sameloven konsultere samiske interesser på vanlig måte. Ivaretagelse av reindriftas rettigheter vil være et helt sentralt spørsmål i konsesjonsbehandlingen for slike prosjekter.»

5 EVENTUELLE SAKSBEHANDLINGSFEIL FØRER IKKE TIL UGYLDIGHET

For det tilfelle at retten skulle komme til at det foreligger saksbehandlingsfeil på ett eller flere av de anførte grunnlagene, er vedtaket uansett gyldig ettersom eventuell mangelfull utredning av konsekvenser for samiske interesser eller brudd på konsultasjonsplikten ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Departementet var på vedtakstidspunktet, bl.a. gjennom samtalene som fant sted mellom Sametinget og departementet i juni 2023, gjort kjent med Sametingets bekymringer mht. 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 art. 27, jf. pkt. 2.1.6. Staten mener derfor at det ikke er noen reell mulighet for at ytterligere utredninger og konsultasjoner ville medført 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. Utgangspunktet er at det ligger til nasjonale myndigheter å bestemme virkningene av brudd på EØS-retten, mens unntak kan følge av EØS-rettsakten selv, jf. Arnesen m.fl. «Oversikt over EØS-retten» 2022, s. 523. Prosjektdirektivet inneholder ikke bestemmelser som medfører «automatisk» ugyldighet ved mangelfull konsekvensutredning.

Dersom retten skulle komme til at eventuelle saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, beror ugyldighetsspørsmålet på en interesseavveining basert på fordelene og ulempene ved å kjenne vedtakene ugyldig. Statens syn er at de mulige økonomiske konsekvenser av eventuell ugyldighet tilsier at vedtaket uansett må opprettholdes som gyldig.

6 BEVIS

Staten vil støtte seg på dokumentbevisene som er fremlagt i saken og føre Gunnar G. Løvås fra Statnett som vitne.

Staten vil møte med en saksbehandlerne Carl Fredrik Ekeberg (Energi- og vannressursavdelingen) og Anders Marnburg (Olje- og gassavdelingen) som partsrepresentanter. Det er ikke lagt opp til at de skal avgi forklaringer. Det anmodes om at de får følge forhandlingene i sin helhet, jf. tvisteloven § 24-6 (2).

• • •

Oslo, 28.04.2025

REGJERINGSADVOKATEN

Anders Blakstvedt
advokat