

Oslo, 14. november 2023

SLUTTINNLEGG

TIL

OSLO TINGRETT

Saksnr: 23-099330TVI-TOSL/05

Saksøker: Föreningen Greenpeace Norden
Inngang E1 Myrens verksted 1A
0473 OSLO

Saksøker: Natur og Ungdom
Torggata 34
0183 OSLO

Prosessfullmektig: Advokat Jenny Sandvig
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Postboks 2043 Vika
0125 OSLO

Rettslig medhjelper: Advokat Camilla Hagelien
Samme sted

Saksøkt: Staten v/Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0125 OSLO

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/advokat Gøran Østerman Thengs
Postboks 8012 Dep
0030 OSLO

Rettslig medhjelper: Advokat Omar Saleem Rathore
Samme sted

Saken gjelder: Krav om dom for ugyldighet av godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) av petroleumsfelt og midlertidig forføyning

1 PÅSTAND

På vegne av Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom legges det ned slik påstand i søksmålet:

1. Olje- og energidepartementets vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av PUD for Breidablikk er ugyldig.
2. Olje- og energidepartementets vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving er ugyldig.
3. Olje- og energidepartementets vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for henholdsvis Munin, Fulla og Hugin (Yggdrasil) er ugyldige.
4. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

På vegne av Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom legges det ned slik påstand i forføyningssaken:

1. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 29. juni 2021 om godkjenning av PUD for Breidablikk inntil gyldigheten av vedtaket er rettskraftig avgjort.
2. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Breidablikk inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
3. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 5. juni 2023 om godkjenning av PUD for Tyrving inntil gyldigheten av vedtaket er rettskraftig avgjort.
4. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Tyrving inntil gyldigheten av PUD-vedtaket er rettskraftig avgjort.
5. Staten v/Olje- og energidepartementet pålegges å suspendere virkningen av vedtak 27. juni 2023 om godkjenning av PUD for Yggdrasil inntil gyldigheten av vedtakene er rettskraftig avgjort.
6. Staten forbys å fatte andre vedtak som forutsetter gyldig PUD-godkjennelse for Yggdrasil inntil gyldigheten av PUD-vedtakene er rettskraftig avgjort.
7. Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom tilkjennes sakens kostnader.

2 PÅSTANDSGRUNNLAG OG RETTSREGLER I GYLDIGHETSSAKEN

2.1 Generelt om saksøkernes syn

Denne saken gjelder i sin kjerne rettsregler som Høyesterett i plenum har avklart, men som staten v/Olje- og energidepartementet ikke retter seg etter. Disse rettsreglene påbyr konsekvensutredning. Det er viktig for å sikre demokratisk deltakelse i beslutninger som kan påvirke miljøet, og for å sikre et opplyst og riktig avgjørelsesgrunnlag. Unnlatelsen av å konsekvensutrede klimavirkningen av forbrenningsutslipp for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil betyr at vedtakene er fattet uten kunnskap om hvilke skadevirkninger feltene reelt kan gi. Unnlatelsen betyr også at borgerne ikke har hatt mulighet til å påvirke hva som utredes gjennom høringer. Flere av vedtakene bygger i forlengelsen på faktiske feil og uforsvarlige prognoser.

Retten er fullt kompetent til å prøve disse manglene. Domstolskontroll med saksbehandling og beslutningsgrunnlag overprøver ikke politiske avveininger, men muliggjør opplyste vedtak i tråd med gjeldende rett. Høyesterett har derfor presisert at domstolsprøving av saksbehandlingskrav på petroleumsområdet skal være inngående, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 182-184. Retten kan altså prøve om forvaltningsvedtakene er ugyldige som følge av saksbehandlingsfeil i form av mangelfull

konsekvensutredning, og om de bygger på faktiske feil. Retten kan også prøve om vedtakene er ugyldige som følge av brudd på EMK eller BK, jf. mrl. §§ 2 og 3.

2.2 Vedtakene er ugyldige fordi klimavirkningen av forbrenningsutslippene ikke er konsekvensutredet

2.2.1 Mangelfull konsekvensutredning medfører ugyldighet etter petroleumsregelverket, jf. fvl. § 41

Vedtakene er for det første ugyldige fordi mangelen på konsekvensutredning av forbrenningsutslippene er i strid med petroleumsloven § 4-2 jf. petroleumsforskriften § 22a tolket i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. Forskriften § 22a krever konsekvensutredning av "utslipp til [...] luft". Uttrykket omfatter utslipp av klimagasser ved forbrenning, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 218, jf. også avsnitt 216, 241, og 246. I avsnitt 241 uttaler Høyesterett for eksempel at klimavirkninger av forbrenningsutslipp "vil bli konsekvensutgreidde ved ein eventuell søknad om PUD", se tilsvarende avsnitt 246. En enstemmig Høyesterett i plenum har altså avklart at forbrenningsutslipp normalt skal konsekvensutredes før vedtak om PUD. Slike tolkningsuttalelser i plenum har avgjørende rettskildemessig vekt, se Eckhoff v/Helgesen, Rettskildelære, 5. utgave, 2001 s. 161. De etterfølgende stortingsdokumenter som staten har vist til har begrenset, om noen, rettskildemessig vekt. Slike uttalelser kan ikke innskrenke tolkningen av et prejudikat. Følgelig bygger Breidablikk (ingen vurdering av forbrenningsutslipp overhodet), Tyrving og Yggdrasil (ingen konsekvensutredning av forbrenningsutslipp) på alvorlige saksbehandlingsfeil. Feilen er alvorlig fordi konsekvensutredningsregimet med høringer skal sikre borgernes rett til kunnskap om virkningene av et planlagt miljøinngrep, samt at beslutninger fattes på et forsvarlig og opplyst grunnlag, jf. Grunnloven § 112 (2), jf. HR-2020-2472-P avsnitt 183.

Feilen leder til ugyldighet. Det er en "ikke helt fjerntliggende mulighet" for at feilen kan ha virket inn på resultatet, jf. fvl. § 41, jf. Rt-2009-661 avsnitt 71. På grunn av de miljø- og demokratihensyn som konsekvensutredningsregimet skal sikre, vil veien til ugyldighet "kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning", jf. Rt-2009-661 avsnitt 72. Til forskjell fra flertallets vurdering på åpnings- og letestadiet i HR-2020-2472-P, kan utredningsmangelen på dette siste stadiet av saksbehandlingen ikke lenger reparerer. Uansett må saksbehandlingsreglene på området "håndheves særlig strengt", jf. Innst. O. nr. 2 (1966-1967) s. 16, jf. mindretallet i HR-2020-2472-P avsnitt 279. Staten må ha bevisbyrden for at feilen er uten betydning.

2.2.2 Mangelfull konsekvensutredning medfører ugyldighet etter EUs prosjektdirektiv, jf. fvl. § 41

Vedtakene er for det andre ugyldige som følge av mangelfull konsekvensutredning etter EUs prosjektdirektiv artikkel 4.1 jf. artikkel 3.1. Direktivet krever at konsekvensutredningen skal identifisere, beskrive og vurdere "the direct and indirect significant effects of a project on [...] (a) population and human health; (b) biodiversity [...]; (c) land, soil, water, air and climate; (d) material assets, cultural heritage and the landscape; (e) the interaction between the factors referred to in points (a) to (d)." I 2014 ble det presisert at det omfatter "any indirect, secondary, cumulative, transboundary, short-term, medium-term and long-term [...] effects of the project", jf. Vedlegg IV til punkt 5. EU-domstolen har avklart at direktivets anvendelsesområde skal tolkes bredt, jf. ECLI:EU:C:2022:102 avsnitt 44, og at det vil være for snevert og formålsstridig kun å vurdere direkte effekter av et prosjekt, og ikke mulige miljøvirkninger fra sluttbruken, jf. ECLI:EU:C:2008:133 avsnitt 43. Flertallet i HR-2020-2472-P antydte, og mindretallet konkluderte med at klimavirkningen av forbrenningsutslipp "utvilsomt" omfattes av konsekvensutredningsplikten etter det tilsvarende *plandirektivet* (avsnitt 211, 263). Brudd på konsekvensutredningsplikten etter prosjektdirektivet medfører ugyldighet, sml. HR-2020-2472-P avsnitt 286 til 287, jf. ECLI:EU:C:2019:493 avsnitt 75-76.

2.2.3 Mangelfull konsekvensutredning medfører ugyldighet etter EMK artikkel 2 og 8, jf. artikkel 14

Vedtakene er for det tredje ugyldige fordi mangelen på konsekvensutredning av potensielle skadevirkninger for liv og helse fra forbrenningsutslippene krenker EMK artikkel 2 og 8, isolert og lest i

sammenheng med EMK artikkel 14. Utslippene vil øke gjennomsnittstemperaturen og forverre klima-attribuert ekstremvær som allerede ved nåværende oppvarming (1,2 grader Celsius) tar liv i Norge (U s. 1021). Bestemmelsene kommer dermed til anvendelse. Etter EMDs praksis må saksbehandlingen om miljøvirkninger bygge på "appropriate investigations and studies" (Taşkin et al. v. Turkey § 119). Slike utredninger skal gjøre det mulig å forutsi og vurdere mulige virkninger for miljø og menneskers rettigheter (Taşkin § 119; Dubetska et al. v. Ukraine § 143). Bestemmelsene krever at borgerne har tilgang til relevant informasjon for å i) vurdere "the danger to which they are exposed", ii) "contribute to the decision-making", samt iii) utfordre "any decision, act or omission" (Guerra et al. v. Italy § 60; Dubetska § 143). Der informasjonen som tilbys er "inaccurate or even insufficient", tømmer retten for innhold (Association Burestop et al. v. France §§ 108, 109). Ingen av disse kravene er tilfredsstilt her. Brudd på EMK medfører uten videre ugyldighet.

2.3 Vedtakene er ugyldige fordi hensynet til barns beste verken er utredet eller vurdert

Vedtakene er for det fjerde ugyldige fordi de langsiktige konsekvensene av utbygningene for nålevende barn i Norge verken er utredet eller vurdert, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3. Utbygningene vil forverre klimaendringer med virkning for nålevende barn forbi 2120. Utslippene vil også båndlegge mye av det gjenværende karbonbudsjettet, og dermed forverre nålevende barns fremtidige kuttbyrde. FNs barnekomité har uttalt at miljørelaterte prosjekter og vedtak "require vigorous children's rights impact assessments, in accordance with article 3 (1) of the Convention", herunder av indirekte virkninger fra forbrenning på barns rettigheter også på lang sikt (CRC/C/GC/26 avsnitt 75-77). Høyesterett krever i andre saker at hensynet til barns beste er "forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn" og at det fremgår "av vedtaket at hensynet til barnets beste er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn", jf. Rt-2012-1985 avsnitt 149 og HR-2015-2524-P avsnitt 169. Ingen av vedtakene vurderer barns beste. Også denne feilen leder til ugyldighet.

2.4 Vedtakene (Yggdrasil og Tyrving) er ugyldige fordi de bygger på uriktig faktum

Vedtakene for Yggdrasil og Tyrving er videre ugyldige fordi de bygger på vesentlige faktiske feil. I saksfremlegget for Yggdrasil heter det at beregninger om maksimalutslipp fra feltet – 365 millioner tonn CO₂e – "gir ikke grunn til å anta at klimagassutslipp fra Yggdrasilutbyggingen vil gjøre skade på miljøet i Norge". I vedtaket for Tyrving heter det at beregninger av maksimalutslipp fra Tyrving – 11,25 millioner tonn CO₂e – "ikke er i strid med Grunnloven § 112". Vurderingene er utslag av et uriktig faktisk premiss om at forbrenningsutslippene ikke vil "ha betydning for omfanget av klimaendringer i Norge" (U s. 2471) eller "målbar betydning for klimaendringer i Norge" (U s. 2928-9).

Det er i strid med etablert klimavitenskap. Vitenskapen viser en tilnærmet lineær ("en til en") sammenheng mellom CO₂-utslipp og temperaturøkning. FNs klimapanel skriver derfor at "[e]very tonne of CO₂ emissions adds to global warming" (U s. 982), og derigjennom øker frekvensen og alvorligheten av klimaskade (U s. 784). Skadevirkninger fra de massive utslippene fra Tyrving og Yggdrasil inkluderer bl.a. økning av global gjennomsnittstemperatur med 0,00019 grader Celsius (samlet for de to feltene), oppvarming og forsuring av havet langs norskekysten, stigende havnivå langs sør- og vestkysten og nord for Vesterålen, økning i nedbør og ekstreme nedbørshendelser i Norge, smelting av store areal is i Arktis, høyere snøgrense og kortere vintersesong i Norge. Utslippene høyner også risikoen for irreversible ikke-lineære endringer (tippingepunkter), herunder kollaps av deler av iskapen i Antarktis og på Grønland. Saksøkerne beklager at staten har søkt å avskjære sakkyndig vitneførsel om disse virkningene, og fremdeles motsetter seg fremleggelse av en sakkyndig erklæring om ovennevnte konsekvenser.

Departementets avvisning av mulige skadevirkninger bærer også galt av sted fordi utslippene kun vurderes i isolasjon, relativisert mot globale utslipp. Etter Grunnloven § 112 (2) jf. forurensningsloven § 6 og naturmangfoldloven § 10 skal det foretas en *kumulativ* vurdering. Ettersom risikoen for flere tippingepunkter øker ved 1,5 graders oppvarming, skulle departementet for eksempel vurdert utslippene i lys av at estimerte fremtidige utslipp fra eksisterende fossile felt i produksjon (936 GtCO₂e per 2018)

allerede uttømmer verdens gjenværende karbonbudsjett på 60 GtCO₂e for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader (66% sannsynlighet). Faktumfeilen er vesentlig og leder til ugyldighet, jf. fvl. § 41.

2.5 Vedtakene (Yggdrasil og Tyrving) er ugyldige fordi de bygger på uforsvarlige prognoser

Partene er enige om at det er *maksimalutslippene* fra et petroleumsfelt som er relevant for vurderingen av miljøvirkninger. Saksøkerne bestrider at antakelser om markedseffekter i andre land (såkalte "nettoeffekter") er å anse som indirekte miljøvirkninger etter petroleumsforskriften § 22a og prosjektdirektivet artikkel 3.1. Til det er antakelsene for avledet, spekulative, og usikre, jf. naturmangfoldloven § 9. For det tilfellet at slike antakelser likevel er relevante, anføres det at den prognosen departementet har bygget på om markedseffekter for Yggdrasil er uforsvarlig. Tilsvarende er prognosen i beregningen som omhandler Tyrving uforsvarlig. Feilen leder til ugyldighet, jf. fvl. § 41.

3 PÅSTANDSGRUNNLAG OG RETTSREGLER I FORFØYNINGSSAKEN

3.1 Ikke grunnlag for avvisning

Saksøkerne har rettslig interesse i forføyningssaken overfor staten, jf. tvl. § 1-3. Høyesterett har avklart at man ikke må saksøke også den tilgodesette private part i søksmål om gyldigheten av et forvaltningsvedtak, jf. Rt-2015-641 avsnitt 58. På samme måte står saksøkerne fritt til å rette forføyningskrav om urettmessige vedtak mot staten, jf. Rt-2007-538 og Rt-2005-1089. En kjennelse i tråd med påstanden om forføyning vil ha virkninger for saksøkerne. Forvaltningen kan da ikke gjøre bruk av det underliggende og vedvarende rettslige grunnlaget for utbygning og drift av forekomsten – PUD vedtaket – som rettslig grunnlag for nye handlinger eller vedtak, jf. HR-2015-2493-U (avsnitt 28-29). Hvis virkningene av PUD-vedtaket suspenderes kan tredjepart heller ikke gjennomføre forurensende aktiviteter etter forurensningsloven som er nødvendige for utbygning og drift (U s. 5189). Medhold i forføyningssaken har følgelig klare virkninger for saksøkerne.

Det endrer ikke saksøkernes rettsposisjon etter tvl. § 1-3 at staten i etterkant av forføyningssaken har tillatt fremskyndet produksjon for Breidablikk. I prosesskriv 16. august 2023 ble det opplyst at det "ikke gjenstår noe fra statens side som kan være gjenstand for forføyning" (U s. 2018). Påstanden var uriktig. Det ble heller ikke opplyst at operatør 7. august 2023 hadde søkt om å fremskynde oppstart fra februar 2024 til 15. oktober 2023. Søknaden ble publisert i postjournalen 29. august 2023. Da var rettssaken etter krav fra staten allerede utsatt fra opprinnelig reservert oppstart 16. oktober, til 28. november 2023. Først i tilsvaret 19. september 2023 opplyste staten at det var innkommet søknader som reflekterte mulighet for tidligere oppstart. Staten har i ettertid motsatt seg saksøkernes krav om hastemøte for Breidablikk med forsikringer om at oppstartstidspunktet ikke er "et avgjørende skjæringspunkt", og at retten vil ha samme kompetanse "både før og etter 15. oktober" (U s. 2430). Det må legges til grunn.

3.2 Vilkårene for forføyning er oppfylt

Hovedkravet om ugyldighet er sannsynliggjort (se punkt 2), jf. tvl. § 34-2 (1).

Det foreligger sikringsgrunn, jf. tvl. § 34-1 (1) a og b. Saksøktes adferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi gjennomføringen ellers vil bli "vesentlig vanskeliggjort", jf. bokstav a, sml. HR-2007-716-U (avsnitt 37). Det vises til at staten v/Oljedirektoratet og Miljødirektoratet ikke har etterkommet begjæringer om å stille saksbehandlingen av ytterligere vedtak basert på de omtvistede PUD-vedtakene i bero eller gi utsatt iverksettelse av klager i påvente av rettssaken. Forføyning er uansett nødvendig for å avverge "vesentlig skade eller ulempe" fra utvinning av henholdsvis 11, 87 og 365 MtCO₂e fra feltene, jf. bokstav b. Sikringsgrunn her betyr ikke at det foreligger sikringsgrunn for ethvert annet innenlands klimagassutslipp, slik staten har hevdet. For det første har utslippene opphav i *urettmessige* forvaltningsvedtak. For det andre avgrenser tvl. § 34-1 (1) b nedad mot skader eller ulemper som ikke er vesentlige. Aktuelle vedtak vil samlet gi utslipp mange ganger årlige territorielle

utslipp fra Norge, og tilsvarer store overskridelser av gjenværende karbonbudsjett for Norge (per capita) for å begrense oppvarmingen til 1,5-grader. De skadevirkninger vedtakene vil forverre (punkt 2.4) er langt over terskelen for vesentlighet. Ettersom utslippene ikke senere kan fjernes fra atmosfæren eller havet, og oljen ikke kan tilbakeføres til det geologiske karbonkretsløpet under bakken, er skaden irreversibel, sml. Rt-2000-1293.

Forføyning for disse tre enkeltstående PUD-vedtakene inntil rettskraftig avgjørelse i gyldighetssaken står ikke i et åpenbart misforhold til den interesse saksøkerne har i at forføyning blir besluttet, jf. tvl. § 34-1 (2). Et enstemmig offentlig utvalg har nylig anbefalt stans i *alle* PUD-godkjenninger fordi de låser inn territorielle utslipp frem mot 2050 som hindrer det lovfestede målet i klimaloven § 4 (2) om at klimagassutslippene i Norge skal reduseres med "90 til 95 prosent". Forføyning vil sikre de demokratihensyn som Høyesteretts tolkning av Grunnloven § 112 annet ledd hviler på, de rettsstatshensyn og forutberegnelighetshensyn som etterlevelse av prejudikater fra Høyesterett skal ivareta, jf. Grl. § 88, og de miljøhensyn som konsekvensutredningsplikten er utslag av.

4 BEVIS

Saksøkerne vil føre de dokumentbevis som er lagt frem i saken. Lederne for de saksøkende organisasjonene vil avgi partsforklaring:

- Gina Gylver, leder i Natur og Ungdom
- Frode Pleym, leder i Greenpeace Norge

I tillegg vil følgende sakkyndige vitner bli ført:

- Helge Drange, professor ved geofysisk institutt, Universitetet i Bergen
- Dag Hessen, professor i biologi ved Universitetet i Oslo
- Wim Thiery, professor ved Vrije Universiteit Brussel
- Bård Harstad, professor ved Stanford University
- Haakon Riekeles, seniorøkonom i Vista Analyse
- Taran Fæhn, forsker ved Statistisk Sentralbyrå
- Michael Lazarus, leder av Stockholm Environmental Center US

5 FRAMDRIFTSPLAN

Vedlagt følger et forslag til framdriftsplan som partene er enige om, jf. tvl. § 9-11 (2). I samråd med saksøkte, og for å avpasse tidsplanen til to vitner som avgir forklaring fra en annen tidssone, bes det om at rettsdagen 30. november utvides med minimum 10 minutter. Det er lagt inn rettsfri 4. desember.

Oslo, 14. november 2023

Simonsen Vogt Wiig

Jenny Sandvig
advokat