EFTA-DOMSTOLENS DOM
21. mai 2025[*]

(Miljø – Direktiv 2011/92/EU – Vurdering av prosjekters miljøvirkninger – Artikkel 3 nr. 1 – Prosjekter som omfattes av vedlegg I – Utvinning av olje og naturgass som vil bli solgt til tredjeparter – Prinsippet om lojalt samarbeid – Krav om å eliminere ulovlige konsekvenser av et brudd på EØS-retten)

I sak E-18/24,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Borgarting lagmannsrett i saken mellom

Staten v/Energidepartementet

og

Greenpeace Norden og Natur og Ungdom,

avsier

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), og dommerne Bernd Hammermann og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

[*] Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: engelsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- den norske stat, representert ved Fredrik Sejersted og Andreas Runde, som partsrepresentanter,

- Greenpeace Norden og Natur og Ungdom, representert ved Jenny Sandvig og Carl Victor Waldenstrøm, advokater,

- Nederlands regjering, representert ved Mielle Bulterman, Joost Hoogveld og Emma Besselink, som partsrepresentanter,

- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen, Kyrre Isaksen og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Geert Wils og Magnus Noll-Ehlers, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra den norske stat, representert ved Fredrik Sejersted og Andreas Runde; Greenpeace Norden og Natur og Ungdom, representert ved Jenny Sandvig; ESA, representert ved Melpo-Menie Joséphidès og Erlend Møinichen Leonhardsen; og Kommisjonen, representert ved Geert Wils og Magnus Noll-Ehlers, i rettsmøtet 19. desember 2024,

slik

D O M

I INNLEDNING

1 Denne anmodningen om en rådgivende uttalelse gjelder tolkningen av artikkel 3 nr. 1 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, som endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 («EIA-direktivet» eller «direktivet»). Anmodningen har blitt fremsatt i en sak mellom den norske stat og Greenpeace Norden og Natur og Ungdom som gjelder gyldigheten av tre vedtak fra Energidepartementet om tillatelse til utbygging og drift av tre prosjekter for utvinning av petroleum og naturgass i Nordsjøen.

2 Miljøkonsekvensvurderingene som var utført, omfattet ikke klimavirkningene av klimagassutslipp fra forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes fra prosjektet og selges til tredjeparter. Den anmodende domstolen ønsker veiledning om slike forbrenningsutslipp etter EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1 er en «virkning» av prosjektene som skulle vært tatt med i miljøkonsekvensvurderingen. Dersom dette spørsmålet besvares bekreftende, ønsker den anmodende domstolen veiledning om en nasjonal

domstol må eliminere de ulovlige konsekvensene av en utbyggingstillatelse som er gitt uten at det er foretatt en miljøkonsekvensvurdering av de nevnte virkningene. Videre spør den anmodende domstolen om en nasjonal domstol med tilbakevirkende kraft kan gjøre unntak fra plikten til å vurdere virkningene av forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes, dersom det er godtgjort at saksbehandlingsfeilen ikke har påvirket utfallet av beslutningsprosessen.

II RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

3 Første punktum i artikkel 3 i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen») lyder:

> *Avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale.*

4 EØS-avtalen artikkel 73 lyder:

> *1. Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet har til formål:*
>
> *a. å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet,*
>
> *b. å bidra til vern av menneskets helse,*
>
> *c. å sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene.*
>
> *2. Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet skal bygge på prinsippene om at forebyggende tiltak bør iverksettes, om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og om at forurenseren betaler. Krav til vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder.*

5 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (EUT 2012 L 26, s. 1, og norsk EØS-tillegg 2017 nr. 29, s. 826) («direktiv 2011/92») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 230/2012 av 7. september 2012 (EUT 2013 L 81, s. 32, og norsk EØS-tillegg 2013 nr. 18, s. 38) og er vist til i EØS-avtalen punkt nr. 1a i vedlegg XX (Miljø). Beslutningen trådte i kraft 8. desember 2012.

6 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (EUT 2014 L 124, s. 1, og norsk EØS-tillegg 2019 nr. 77, s. 1017) («direktiv 2014/52/EU») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 117/2015 av 30. april 2015 (EUT 2016 L 211, s. 76, og norsk EØS-tillegg 2016 nr. 42, s. 73) og er vist til i EØS-avtalen punkt nr. 1a i vedlegg XX (Miljø). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein, og beslutningen trådte i kraft 1. januar 2016.

7 I det følgende viser henvisninger til EIA-direktivet til direktiv 2011/92/EU, som endret ved direktiv 2014/52/EU.

8 Punkt 2, 3, 4, 7, 10, 14 og 16 i fortalen til direktiv 2011/92/EU lyder:

> *2) I henhold til artikkel 191 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte bygger Unionens miljøpolitikk på føre-var-prinsippet, prinsippet om forebyggende tiltak, prinsippet om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og prinsippet om at forurenseren betaler. Det bør tas hensyn til miljøvirkningene på et så tidlig tidspunkt som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser.*
>
> *3) Prinsippene for vurdering av miljøvirkninger bør harmoniseres, særlig med hensyn til hvilke prosjekter som bør vurderes, utbyggerens viktigste plikter og vurderingens innhold. Medlemsstatene kan fastsette strengere regler for å verne miljøet.*
>
> *4) Det er dessuten nødvendig å virkeliggjøre et av Unionens mål på området vern av miljø og livskvalitet.*
>
> *7) Utbyggingstillatelse for offentlige og private prosjekter som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger, bør gis først etter at det er foretatt en vurdering av disse prosjektenes antatte vesentlige miljøvirkninger. Denne vurderingen bør foretas på grunnlag av relevante opplysninger fra utbyggeren, som eventuelt kan utfylles av myndighetene og den offentligheten som kan antas å bli berørt av det aktuelle prosjektet.*
>
> *10) Medlemsstatene kan fastsette terskelverdier eller kriterier med sikte på å avgjøre hvilke av disse prosjektene som bør vurderes, ut fra hvor vesentlige deres miljøvirkninger er. Medlemsstatene bør ikke være forpliktet til å gjennomgå enkeltprosjekter som ligger under disse terskelverdiene eller ikke oppfyller disse kriteriene.*
>
> *14) Et prosjekts miljøvirkninger bør vurderes ut fra ønsket om å verne menneskers helse, å bidra til livskvalitet ved å bedre miljøet, å sikre at artsmangfoldet består, og å bevare økosystemets reproduksjonsevne, som er grunnleggende for alt liv.*
>
> *16) Reell offentlig deltaking i beslutningsprosessen setter offentligheten i stand til å gi uttrykk for synspunkter og bekymringer som kan være relevante for beslutningene, slik at beslutningstakeren kan ta hensyn til disse, noe som øker ansvarligheten og åpenheten i beslutningsprosessen og bidrar til allmenn miljøbevissthet og støtte for beslutningene.*

9 EIA-direktivet artikkel 1 lyder i utdrag:

1. Dette direktiv får anvendelse på vurdering av miljøvirkningene av offentlige og private prosjekter som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger.

2. I dette direktiv menes med:

(a) «prosjekt»

— utføring av bygg- og anleggsarbeider eller andre installasjoner eller arbeider,

— andre inngrep i det naturlige miljø eller i landskapet, herunder de som tar sikte på utvinning av mineralressurser,

[…]

(c) «utbyggingstillatelse» vedkommende myndighet eller myndigheters vedtak som gir utbyggeren rett til å gjennomføre prosjektet,

[…]

10 EIA-direktivet artikkel 2 nr. 1 lyder:

Medlemsstatene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at prosjekter som kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger, blant annet på grunn av sin art, sitt omfang eller sin plassering, blir gjenstand for et krav om utbyggingstillatelse og en vurdering av deres miljøvirkninger, før det gis utbyggingstillatelse. Disse prosjektene er definert i artikkel 4.

11 EIA-direktivet artikkel 3 lyder:

1. Miljøkonsekvensvurderingen skal i hvert enkelt tilfelle på en hensiktsmessig måte identifisere, beskrive og vurdere prosjektets direkte og indirekte vesentlige virkninger på følgende faktorer:

a) befolkning og menneskers helse,

b) biologisk mangfold, særlig når det gjelder arter og habitater som er vernet i henhold til direktiv 92/43/EØF og direktiv 2009/147/EF,

c) jordarealer, jordbunn, vann, luft og klima,

d) materielle verdier, kulturarv og landskap,

e) samspillet mellom faktorene nevnt i bokstav a)–d).

2. Virkningene nevnt i nr. 1 på faktorene nevnt i samme nummer omfatter de forventede virkningene av prosjektets sårbarhet for risiko for større ulykker og/eller katastrofer som er relevante for det aktuelle prosjektet.

12 EIA-direktivet artikkel 4 nr. 1 lyder:

> *Med forbehold for artikkel 2 nr. 4 skal prosjekter oppført i vedlegg I vurderes i samsvar med artikkel 5–10.*

13 EIA-direktivet artikkel 5 nr. 1 lyder:

> *Dersom det kreves en miljøkonsekvensvurdering, skal utbyggeren utarbeide og framlegge en miljøkonsekvensrapport. De opplysningene som utbyggeren skal framlegge, skal minst omfatte:*
>
> > *a) en prosjektbeskrivelse med opplysninger om prosjektets plassering, utforming, omfang og andre relevante egenskaper,*
> >
> > *b) en beskrivelse av prosjektets antatte vesentlige miljøvirkninger,*
> >
> > *c) en beskrivelse av prosjektets egenskaper og/eller tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke antatte vesentlige skadevirkninger på miljøet,*
> >
> > *d) en beskrivelse av de rimelige alternative løsningene som utbyggeren har undersøkt, og som er relevante for prosjektet og dets særlige egenskaper, og en angivelse av hovedårsakene til valget av løsning, idet det tas hensyn til prosjektets miljøvirkninger,*
> >
> > *e) et ikke-teknisk sammendrag av opplysningene som er nevnt i bokstav a)–d), og*
> >
> > *f) eventuelle tilleggsopplysninger angitt i vedlegg IV som er relevante for de særlige egenskapene ved et bestemt prosjekt eller en bestemt prosjekttype, og de miljøaspektene som kan antas å bli berørt.*
>
> *Når det er avgitt en uttalelse i henhold til nr. 2, skal miljøkonsekvensvurderingen være basert på denne uttalelsen og inneholde de opplysningene som med rimelighet kan kreves for å nå fram til en grunngitt konklusjon om prosjektets vesentlige miljøvirkninger, idet det tas hensyn til de rådende kunnskaper og vurderingsmetoder. For å unngå dobbeltarbeid skal utbyggeren ved utarbeidingen av miljøkonsekvensrapporten ta hensyn til tilgjengelige resultater av andre relevante vurderinger som er foretatt i henhold til unionsregelverk eller nasjonal lovgivning.*

14 EIA-direktivet artikkel 6 nr. 4 lyder:

> *Den berørte offentlighet skal tidlig gis en reell mulighet til å delta i de beslutningsprosesser på miljøområdet som er nevnt i artikkel 2 nr. 2, og skal for dette formål ha rett til å framsette kommentarer og uttalelser overfor*

vedkommende myndighet eller myndigheter mens alle valgmuligheter fortsatt er åpne, før det treffes beslutning om søknaden om utbyggingstillatelse.

15 EIA-direktivet artikkel 8a lyder i utdrag:

1. En beslutning om å gi utbyggingstillatelse skal minst inneholde følgende opplysninger:

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

b) eventuelle miljøvilkår knyttet til beslutningen, en beskrivelse av alle egenskaper ved prosjektet og/eller tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet, samt, dersom det er relevant, overvåkingstiltak.

[…]

4. I samsvar med kravene nevnt i nr. 1 bokstav b) skal medlemsstatene sikre at prosjektets egenskaper og/eller de tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet, gjennomføres av utbyggeren, samt fastsette framgangsmåtene for overvåking av vesentlige skadevirkninger på miljøet.

Den typen parametrer som skal overvåkes, og varigheten av overvåkingen skal stå i forhold til prosjektets art, plassering og omfang samt betydningen av dets miljøvirkninger.

Eksisterende ordninger for overvåking som følger av annet unionsregelverk enn dette direktiv og nasjonal lovgivning, kan eventuelt anvendes for å unngå dobbeltovervåking.

[…]

16 Punkt 14 i vedlegg I til EIA-direktivet lyder:

Utvinning av olje og naturgass for kommersielle formål der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 kubikkmeter per dag for gass.

17 Punkt 4 i vedlegg IV til EIA-direktivet lyder:

En beskrivelse av de faktorene angitt i artikkel 3 nr. 1 som kan antas å bli vesentlig påvirket av prosjektet: befolkning, menneskers helse, biologisk mangfold (for eksempel dyre- og planteliv), jordarealer (for eksempel arealbeslag), jordbunn (for eksempel organiske stoffer, erosjon, komprimering, forsegling), vann (for eksempel hydromorfologiske endringer, mengde og kvalitet), luft, klima (for eksempel klimagassutslipp, virkninger knyttet til

tilpasning), materielle verdier, kulturarv, herunder arkitektoniske og arkeologiske aspekter, og landskap.

18 Punkt 5 i vedlegg IV til EIA-direktivet lyder i utdrag:

En beskrivelse av de vesentlige miljøvirkningene som prosjektet kan antas å ha som følge av blant annet:

[…]

e) kumuleringen av virkninger med andre eksisterende og/eller godkjente prosjekter, idet det tas hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder av særlig miljømessig betydning som kan antas å bli berørt, eller bruken av naturressurser,

f) prosjektets innvirkning på klimaet (for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp) og prosjektets sårbarhet for klimaendringer,

[…]

19 Siste ledd i punkt 5 i vedlegg IV til EIA-direktivet lyder:

Beskrivelsen av de antatte vesentlige virkningene på faktorene angitt i artikkel 3 nr. 1 bør omfatte prosjektets direkte virkninger og eventuelle indirekte, sekundære og kumulative virkninger, virkninger over landegrensene, virkninger på kort, mellomlang og lang sikt, varige og midlertidige samt positive og negative virkninger. I denne beskrivelsen bør det tas hensyn til de målene for miljøvern som er fastsatt på unions- eller medlemsstatsplan, og som er relevante for prosjektet.

20 Punkt 13 i fortalen til direktiv 2014/52/EU lyder:

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

Nasjonal rett

21 Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 4-2 første og andre ledd lyder i utdrag:

Beslutter rettighetshaver å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjennelse en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten.

Planen skal inneholde en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om

hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten. [...]

22 Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet («petroleumsforskriften») § 22a bokstav b første ledd lyder i utdrag:

En konsekvensutredning i en plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for [...] miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak. Konsekvensutredningen skal blant annet:

[…]

b. beskrive det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen, herunder:

- beskrive utslipp til sjø, luft og jord,

[…]

23 Petroleumsforskriften er ment å gjennomføre kravene i EIA-direktivet.

24 EIA-direktivet er også gjennomført gjennom forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

III FAKTUM OG SAKSGANG

25 Anmodningen om en rådgivende uttalelse er fremsatt i en sak mellom staten v/Energidepartementet, som ankende part, og Greenpeace Norden og Natur og Ungdom, som ankemotparter.

26 Ifølge anmodningen gjelder saken gyldigheten av Energidepartementets vedtak om å godkjenne en plan for utbygging og drift av tre petroleumsprosjekter i Nordsjøen. Vedtakene saken gjelder, er som følger:

- vedtak av 29. juni 2021 om oljefeltet Breidablikk,

- vedtak av 5. juni 2023 om oljefeltet Tyrving og

- tre vedtak av 28. juni 2023 om olje- og naturgassprosjektet Yggdrasil.

27 Oljefeltet Breidablikk har utvinnbare reserver som er estimert til i overkant av 30 millioner standard kubikkmeter olje (ca. 190–200 millioner fat oljeekvivalenter). Produksjonen startet i begynnelsen av 2024, og forventet produksjonstid er 25 år (frem til 2052). Bruttoutslipp fra feltet er på rundt 87 millioner tonn CO_2. De totale investeringene er på rundt 19 milliarder kroner. Forventet produksjonsperiode er på 20 år, frem til rundt 2044.

28 Oljefeltet Breidablikk har utvinnbare reserver som er anslått til rundt 4,1 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Produksjonen var forventet å starte i september 2024, og bruttoutslipp er anslått til 11,3 millioner tonn CO_2.

29 Yggdrasil omfatter feltene Hugin, Munin og Fulla i Nordsjøen. Disse tre feltene består av olje og gass. Utvinnbare reserver er beregnet til rundt 140 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter (650 millioner fat oljeekvivalenter). Totale bruttoutslipp er beregnet til 365 millioner tonn CO_2. De totale forventede investeringene til utbyggingen av Yggdrasil er rundt 115,1 milliarder kroner. Forventet produksjonsstart er i 2027, og forventet produksjonstid er 25 år (frem til 2052).

30 Det er gjennomført miljøkonsekvensvurderinger av Tyrving og Yggdrasil i samsvar med nasjonal lovgivning som gjennomfører EIA-direktivet. Det ble gitt unntak for Breidablikk etter petroleumsforskriften § 22c. Miljøkonsekvensvurderingene som var utført, omfattet ikke klimavirkningene av utslipp av klimagasser fra den senere forbrenningen av den utvunnede oljen og gassen.

31 Greenpeace Norden og Natur og Ungdom reiste søksmål og innga begjæring om midlertidig forføyning 29. juni 2023. Oslo tingrett kjente Energidepartementets vedtak ugyldige i dom 18. januar 2024 og tok begjæringen om midlertidig forføyning til følge. Dommen ble anket av Energidepartementet 8. februar 2024.

32 Den anmodende domstolen suspenderte tvangsvirkningen av forføyningen fra 20. mars 2024. Den 5. juli 2024 besluttet den anmodende domstolen å anmode om en rådgivende uttalelse om de EØS-rettslige spørsmålene saken reiser, og skilte forføyningssaken fra ugyldighetssaken. Den 14. oktober 2024 opphevet den anmodende domstolen forføyningen.

33 Den 28. august 2024 gjorde Energidepartementet to vedtak og stadfestet godkjenningene i tilknytning til Tyrving og Yggdrasil. Den 30. august 2024 bekreftet Greenpeace Norden og Natur og Ungdom at også gyldigheten av disse to vedtakene vil bli påanket i saken for den anmodende domstolen.

34 Som nevnt i anmodningen om en rådgivende uttalelse, kan petroleumsvirksomhet grovt sett deles inn i tre hovedfaser: åpningen av et område for leting, letefasen og produksjonsfasen. En produksjonstillatelse tildeles en gruppe rettighetshavere som ledes av en operatør, og gir enerett til leting, leteboring, utbygging og produksjon av petroleum i området som omfattes av tillatelsen. Gjøres det drivverdige funn under letingen, settes det i gang en planleggingsprosess frem til en eventuell utbygging og produksjon (utvinning) kan finne sted. Rettighetshaverne må blant annet søke om og få godkjent en plan for utbygging og drift («PUD») av den aktuelle petroleumsforekomsten (utbyggingstillatelse). PUD-en består av en teknisk og økonomisk beskrivelse av prosjektet og en miljøkonsekvensvurdering i henhold til kravene i EIA-direktivet.

35 Ifølge den anmodende domstolen gjelder anmodningen om en rådgivende uttalelse tolkningen av EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1 og hvilke reparasjonsplikter som følger av

EØS-retten. Partene i saken for den anmodende domstolen er uenige om klimagassutslippene fra sluttbruken av utvunnet petroleum som søknaden om utbyggingstillatelse gjelder, er miljøvirkninger av prosjektet. De er også uenige om hva konsekvensene av et potensielt brudd på EIA-direktivet kan være.

36 Den anmodende domstolen påpeker at det foreligger en dom fra Høyesterett, HR-2020-2472-P, om hvorvidt klimagassutslipp fra forbrenningen av utvunnet olje og naturgass er «miljøvirkninger» av en plan om å åpne et område for petroleumsproduksjon, riktignok under direktiv 2001/42. Det fremgår av sakens dokumenter at Høyesterett la til grunn at rettighetshaveren ikke har noe rettslig krav om godkjenning av PUD-en, og at hverken petroleumsloven eller forvaltningsloven er til hinder for at myndighetene, når de godkjenner PUD-en, kan fastsette så strenge krav at søkeren kan komme til å bestemme seg for ikke å gå videre med prosjektet.

37 Høyesterett påpekte i avsnitt 246 i dommen at vurderingen av klimapåvirkningen fra utslipp fra forbrenning i utlandet først og fremst vil skje på PUD-stadiet gjennom miljøvurderingen som ligger til grunn for myndighetenes beslutning om tildeling av konsesjon til utbygging og drift. Høyesterett la videre til grunn at «[d]ette er fanga opp av det utgreiingsregimet som gjeld på dette området, ved at ein PUD ikkje kan godkjennast før etter ein konsekvensutgreiing. Her har altså styresmaktene fullt herredømme over om miljøverknadene faktisk vil inntreffe eller ikkje.»

38 På denne bakgrunn har den anmodende domstolen besluttet å forelegge EFTA-domstolen følgende spørsmål:

> *1. Når et prosjekt er oppført i direktiv 2011/92/EU vedlegg I nr. 14, er klimagassutslippene som vil frigjøres fra den utvunnede petroleumen og naturgassen, miljømessige «virkninger» av prosjektet etter artikkel 3 nr. 1?*
>
> *2. Dersom svaret på spørsmål 1 er bekreftende, krever EØS-avtalen artikkel 3 at en nasjonal domstol, så langt det er mulig etter nasjonal rett, fjerner de ulovlige konsekvensene av en utbyggingstillatelse som er gitt uten en forutgående miljøkonsekvensvurdering av de nevnte virkningene?*
>
> *3. Dersom svaret på spørsmål 2 er bekreftende og nasjonal rett tillater at den ulovlige tillatelsen oppheves og/eller suspenderes, kan en nasjonal domstol med tilbakevirkende kraft gjøre unntak fra plikten til å vurdere disse virkningene etter artikkel 3 nr. 1 dersom det er godtgjort at unnlatelsen ikke har påvirket utfallet av beslutningsprosessen?*

39 Ved kjennelse 5. september 2024 la EFTA-domstolens president til grunn at ingen av de grunnene den anmodende domstol hadde anført for å begjære saken avgjort etter en fremskyndet behandling, rettferdiggjorde at denne begjæringen ble tatt til følge. Følgelig ble anmodningen om fremskyndet behandling etter rettergangsordningen artikkel 98 avslått.

40 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige bakgrunnen, de faktiske forholdene, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

IV EFTA-DOMSTOLENS SVAR

Spørsmål 1

Innledende bemerkninger til det forelagte spørsmålet

41 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om klimagassutslipp som vil frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som en del av et prosjekt oppført i EIA-direktivet vedlegg I punkt 14, utgjør «virkninger» av dette prosjektet i henhold til EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1.

42 Innledningsvis bemerker EFTA-domstolen at partene ikke er uenige om at så lenge olje og naturgass utvunnet i et gitt prosjekt, brukes i selve prosjektet som en del av driften – for eksempel gjennom fakling – så må virkningene på miljø og klima av utslippene fra denne bruken vurderes i miljøkonsekvensvurderingen av prosjektet. Følgelig knytter den rettslige uenigheten mellom partene i hovedsaken seg kun til vurderingen av virkningene av forbrenningen av den oljen og naturgassen som vil bli utvunnet og deretter solgt til tredjeparter for å bli brukt et annet sted.

43 Spørsmålet må dermed forstås slik at det spørres om klimagassutslipp som frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt oppført i EIA-direktivet vedlegg I punkt 14, og som så blir solgt til tredjeparter, utgjør «virkninger» av dette prosjektet i henhold til direktivet artikkel 3 nr. 1.

44 Det bør bemerkes at spørsmålene fra den anmodende domstolen bare gjelder tolkningen av EIA-direktivet, og de faktiske forholdene i hovedsaken synes ikke å kreve en vurdering av andre EØS-rettsakter, slik som direktiv 2001/42. EFTA-domstolens undersøkelse gjelder derfor kun tolkningen av EIA-direktivet, og ikke direktiv 2001/42. Under enhver omstendighet følger det av ordlyden i direktiv 2001/42 artikkel 11 nr. 1 at en strategisk miljøvurdering som er gjennomført etter det direktivet, ikke berører eventuelle krav etter EIA-direktivet.

45 Det følger av dette at en miljøvurdering påkrevd etter EIA-direktivet kommer i tillegg til en vurdering utført etter direktiv 2001/42 (jf. dom 22. september 2011 i *Valčiukienė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608, avsnitt 57 til 58).

Innledende bemerkninger om prinsippene som ligger til grunn for EIA-direktivet

46 EFTA-domstolen bemerker at før det gis utbyggingstillatelse for et prosjekt i henhold til EIA-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav a), må det etter direktivet artikkel 2 nr. 1 foretas en miljøkonsekvensvurdering av prosjektet dersom det kan antas at prosjektet på grunn av sin art, sitt omfang eller sin plassering kan ha vesentlige miljøvirkninger

(jf. dom 29. juli 2019 i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, avsnitt 73).

47 At en slik vurdering må være forutgående, er begrunnet i at det er nødvendig for vedkommende myndighet å ta miljøvirkninger i betraktning på et så tidlig stadium som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser for å kunne forebygge forurensning og ulemper ved kilden snarere enn å prøve å avbøte virkningene i etterkant (jf. dom 25. mai 2023 i *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, EU:C:2023:425, avsnitt 77 og 79).

48 Som forklart i punkt 1 i fortalen til direktiv 2014/52/EU, er målet med EIA-direktivet å sikre et høyt beskyttelsesnivå for miljø og menneskers helse ved å fastsette minstekrav til vurderingen av prosjekters miljøkonsekvenser. Som redegjort for i punkt 3 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, kan EØS-statene i sin nasjonale lovgivning dermed fastsette strengere regler for å beskytte miljøet. Det er norske domstoler som må vurdere om staten har utøvd dette skjønnet.

49 Logikken som ligger til grunn for EIA-direktivet, er å forebygge miljøskader. Som det følger av punkt 4 og 14 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, krever direktivet en vurdering av miljøvirkningene av offentlige og private prosjekter for å oppnå et høyt beskyttelsesnivå for miljøet, som fastsatt blant annet i punkt 10 i fortalen til EØS-avtalen og EØS-avtalen artikkel 73. Miljøvirkningene av et prosjekt bør vurderes under hensyn til ønsket om å verne menneskers helse, bidra til livskvalitet ved å bedre miljøet, sikre at artsmangfoldet består, og å bevare økosystemets reproduksjonsevne, som er grunnleggende for alt liv (jf. dom 14. mars 2013 i *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166, avsnitt 28, 29 og 34).

50 EFTA-domstolen bemerker at plikten til å foreta en forutgående vurdering av miljøvirkningene av et prosjekt dermed er begrunnet i at det på beslutningsnivå er nødvendig for vedkommende myndigheter, som angitt i punkt 2 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, å ta miljøvirkninger i betraktning på et så tidlig stadium som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser. I dette punktet i fortalen står det videre at denne tilnærmingen er i samsvar med føre-var-prinsippet og prinsippene om at det skal treffes forebyggende tiltak, og om at skade på miljøet fortrinnsvis skal rettes opp ved kilden, og prinsippet om at forurenseren betaler, som etter EØS-avtalen artikkel 73 er grunnprinsippene for avtalens miljøpolitikk (sml. dom 6. juli 2023 i *Hellfire Massy Residents Association*, C-166/22, EU:C:2023:545, avsnitt 38).

51 Følgelig må utfallet av en miljøkonsekvensvurdering – som må være en fullstendig vurdering (jf. dom 24. februar 2022 i *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, avsnitt 58 og rettspraksis som det vises til der) – gjøre det mulig å avgjøre, som fastsatt i EIA-direktivet artikkel 1 nr. 1, om det aktuelle prosjektet kan antas å ha vesentlige miljøvirkninger.

52 Bestemmelsene i EIA-direktivet er i hovedsak av prosessuell art. At prosessen frem mot tillatelse også omfatter miljøinformasjon sikrer at miljøkonsekvensene av prosjektet inkluderes i det offentlige ordskiftet om det skal gis utbyggingstillatelse. Som

understreket i punkt 7 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, må følgelig miljøkonsekvensvurderingen gjennomføres på grunnlag av relevante opplysninger fra utbyggeren, som eventuelt kan utfylles av myndighetene og den offentligheten som kan bli berørt av det aktuelle prosjektet (jf. dom 19. september 2000 i *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468, avsnitt 53).

53 Det er viktig å huske på at enhver prøving av lovligheten av beslutninger, handlinger og unnlatelser som faller inn under EIA-direktivets virkeområde, i samsvar med Århus-konvensjonens målsetninger, søker å involvere medlemmer av den berørte offentligheten, med sikte på å bidra til å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og verne menneskets helse (jf. dom 7. november 2013 i *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, EU:C:2013:712, avsnitt 28).

54 Følgelig fastsetter punkt 16 i fortalen til direktiv 2011/92/EU at reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen setter offentligheten i stand til å gi uttrykk for synspunkter og bekymringer som kan være relevante for beslutningene, slik at beslutningstakeren kan ta hensyn til disse. Dette øker ansvarligheten og åpenheten i beslutningsprosessen og bidrar til allmenn miljøbevissthet og støtte for beslutningene.

55 EFTA-domstolen bemerker at et av direktivets formål er å innføre garantier for å sikre at offentligheten blir bedre informert om og bedre i stand til å delta i miljøkonsekvensvurderinger i forbindelse med offentlige og private prosjekter som kan ha en vesentlig miljøvirkning (jf. dommen i *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, som sitert over, avsnitt 48).

56 I dette henseende fastsetter EIA-direktivet artikkel 6 nr. 4 at den berørte offentligheten skal gis tidlig og reell mulighet til å delta i beslutningsprosessene på miljøområdet. Slik offentlig deltakelse i beslutninger som kan ha en vesentlig miljøvirkning, må finne sted på et tidlig stadium, når alle valgmuligheter fortsatt er åpne og reell offentlig deltakelse kan finne sted (jf. generaladvokat Kokotts uttalelse 30. mars 2017 i *Comune di Corridonia m.fl.*, forente saker C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:249, avsnitt 26).

EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1 – omfanget av den påkrevde vurderingen

57 Direktivet artikkel 3 nr. 1 fastsetter at miljøkonsekvensvurderingen skal i hvert enkelt tilfelle på en hensiktsmessig måte identifisere, beskrive og vurdere prosjektets direkte og indirekte virkninger på befolkning, menneskers helse, biologisk mangfold, jordarealer, jordbunn, vann, luft, klima, materielle verdier, kulturarv og landskap (jf. dommen i *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, som sitert over, avsnitt 38). Undersøkelsen av slike direkte og indirekte virkninger må være utført i sin helhet før utbyggingstillatelsen til det aktuelle prosjektet gis (jf. dommen i *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, som sitert over, avsnitt 78, og dom 28. mai 2020 i *IL m.fl.*, C-535/18, EU:C:2020:391, avsnitt 79).

58 Direktivet artikkel 5 nr. 1 bokstav f) fastsetter at dersom en miljøkonsekvensvurdering er påkrevd, skal utbyggeren utarbeide og framlegge en miljøkonsekvensrapport. Opplysningene utbyggeren skal legge frem, skal minst omfatte eventuelle

tilleggsopplysninger angitt i vedlegg IV som er relevante for et bestemt prosjekt eller en bestemt prosjekttype, og de miljøaspektene som kan antas å bli berørt.

59 I forbindelse med det ovennevnte viser punkt 4 i vedlegg IV til beskrivelsen av faktorer som kan antas å bli vesentlig påvirket av prosjektet. Det kan for eksempel dreie seg om klimaet (for eksempel utslipp av klimagasser). Punkt 5 i vedlegg IV viser i samme forbindelse til prosjektets innvirkning på klimaet (for eksempel arten og omfanget av klimagassutslipp). Vedlegg IV punkt 5 andre ledd fastsetter at beskrivelsen av de antatte vesentlige virkningene på faktorene angitt i direktivet artikkel 3 nr. 1, bør omfatte prosjektets direkte virkninger og eventuelle indirekte, sekundære og kumulative virkninger, virkninger over landegrensene, virkninger på kort, mellomlang og lang sikt, varige og midlertidige samt positive og negative virkninger.

60 Når det gjelder prosjekter som omfattes av vedlegg I til EIA-direktivet, som direktivet artikkel 4 nr. 1 viser til, utgjør disse etter sin art en risiko for vesentlige miljøvirkninger, og en miljøkonsekvensvurdering er derfor absolutt nødvendig i slike tilfeller (jf. dommen i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 75). Prosjektene oppført i vedlegg I, omfatter i punkt 14 utvinning av olje og naturgass for kommersielle formål der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 kubikkmeter per dag for gass. Det er ubestridt av partene i hovedsaken at de prosjektene hovedsaken gjelder, faller inn under dette punktet.

61 EFTA-domstolen bemerker at ordlyden i direktivet artikkel 3 nr. 1 ikke spesifikt viser til klimagassutslipp som vil bli frigjort fra olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt som krever en miljøkonsekvensvurdering. I denne sammenhengen må det minnes om at det er fast rettspraksis at tolkningen av en EØS-rettslig bestemmelse forutsetter at det tas hensyn ikke bare til bestemmelsens ordlyd, men også til dens kontekst og de mål og formål som forfølges med den rettsakten den inngår i. Når en EØS-rettslig bestemmelse kan tolkes på flere måter, må den tolkningen som sikrer at bestemmelsen beholder sin effektivitet, foretrekkes (se dom 25. januar 2024 i *A Ltd*, E-2/23, avsnitt 43).

62 EFTA-domstolen peker videre på at det er fast rettspraksis at EIA-direktivet har et bredt virkeområde, og at dets formål er meget omfattende (jf. dom 7. august 2018 i *Gerhard Prenninger m.fl.*, C-329/17, EU:C:2018:640, avsnitt 36 og rettspraksis som det vises til der). Videre søker direktivet en samlet vurdering av prosjekters miljøkonsekvenser.

63 For øvrig viser listen over de faktorene som skal tas i betraktning etter EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1, slik som de direkte og indirekte virkningene av et prosjekt på befolkningen og menneskets helse, biologisk mangfold, jordarealer, jordbunn, vann, luft, klima, materielle verdier, kulturarv, landskap og samspillet mellom disse faktorene, i seg selv at de miljøkonsekvensene EIA-direktivet er ment å legge til rette for en vurdering av, ikke bare er virkningen av de planlagte arbeidene, men også, og fremfor alt, virkningen av det prosjektet som skal gjennomføres (jf. dom 28. februar 2008 i *Abraham m.fl.*, C:2/07, EU:C:2008:133, avsnitt 44). Dette understøttes videre av

den mer detaljerte listen over opplysninger som skal tas med i miljøkonsekvensrapporten fastsatt i punkt 4 og 5 i vedlegg IV til direktivet.

64 EFTA-domstolen bemerker, som Kommisjonen anførte i sine skriftlige innlegg, at Den europeiske domstol («EU-domstolen») for eksempel i forbindelse med et prosjekt om dobling av et eksisterende jernbanespor har lagt til grunn at et prosjekt av denne typen kan ha en vesentlig innvirkning på miljøet, ettersom det kan antas at det blant annet vil skape vesentlige støyvirkninger (jf. dom 16. september 2004 i *Kommisjonen* mot *Spania*, C-227/01, EU:C:2004:528, avsnitt 49). De vesentlige støyvirkningene i dette tilfellet skyldtes ikke de aktuelle arbeidene for å doble jernbanesporet, men den forutsigbare økningen i jernbanetrafikk som nettopp doblingen av jernbanesporet ville medføre. Som Kommisjonen videre påpekte, ble en tilsvarende test senere gjennomført av EU-domstolen med hensyn til en økning i aktiviteten ved en lufthavn, og dermed også intensiteten i lufttrafikken, som følge av forbedringer som var gjort på lufthavnen i forbindelse med et prosjekt som krevde miljøkonsekvensvurdering (jf. dommen i *Abraham m.fl.*, C-2/07, som sitert over, avsnitt 43 til 46).

65 Det følger av dette at EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav c) krever at miljøkonsekvensvurderingen i hvert enkelt tilfelle på en hensiktsmessig måte skal identifisere, beskrive og vurdere det enkelte prosjekts direkte og indirekte virkninger på flere faktorer, herunder klimaet. Disse virkningene må undersøkes i sin helhet (jf. dommen i *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, som sitert over, avsnitt 78 og rettspraksis som det vises til der).

Virkningene av klimagassutslipp fra forbrenningen av olje og naturgass utvunnet og solgt til tredjeparter

66 Ifølge EØS-avtalen artikkel 73 har avtalepartenes virksomhet på miljøområde til formål: (i) å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet, (ii) å bidra til vern av menneskets helse, og (iii) å sikre en forsvarlig og fornuftig utnyttelse av naturressursene. Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet skal bygge på prinsippene om at forebyggende tiltak bør iverksettes, om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og om at forurenseren betaler. Krav til vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder. Vedlegg XX inneholder de særlige bestemmelser om vernetiltak som skal gjelde i henhold til artikkel 73.

67 EFTA-domstolen minner om at bekjempelse av klimaendringene er et mål av grunnleggende betydning på grunn av deres alvorlige negative konsekvenser, herunder den alvorlige risikoen for at de er irreversible og deres innvirkning på grunnleggende rettigheter (se dom 9. august 2024 i *Norwegian Air Shuttle*, E-12/23, avsnitt 35). Utslipp av klimagasser er en av de viktigste årsakene til klimaendringer som EØS-statene har forpliktet seg til å bekjempe (jf. dom 22. juni 2017 i *E.ON Biofor Sverige*, C-549/15, EU:C:2017:490, avsnitt 85 og 88 og rettspraksis som det vises til der).

68 Når det gjelder klimavirkninger spesielt, gjøres det klart i punkt 13 i fortalen til direktiv 2014/52/EU at klimaendringene vil fortsette å skade miljøet og sette den økonomiske

utviklingen i fare. Det følger av dette at prosjekters innvirkning på klimaet må vurderes etter EIA-direktivet.

69 Som ankemotpartene i hovedsaken har påpekt, er det stor sannsynlighet for at klimagassutslipp vil bli frigjort som følge av den forutgående utvinningen av olje og naturgass i et prosjekt som det foreliggende. Var det ikke for prosjektet, ville klimagassene ha forblitt lagret under jorden. Utvinningen av olje og naturgass representerer som sådan en nødvendig forutsetning for at disse kan brukes som brennstoff, hvorved utslipp som påvirker klimaet vil frigjøres. Det følger av dette at forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes og deretter selges til tredjeparter, er en sannsynlig virkning av prosjektet. Til denne foreløpige konklusjonen har den norske stat reist tre hovedinnsigelser.

70 For det første bemerker staten at mellomliggende trinn, og særlig raffinering, generelt er nødvendig før olje og naturgass utvunnet fra prosjekt som de hovedsaken gjelder, egner seg for forbrenning. Selv om prosjekter som omfatter utvinning av olje og naturgass for kommersielle formål er oppført i punkt 14 i vedlegg I til EIA-direktivet, omfatter dette vedlegget også råoljeraffinerier, rørledninger til transport av olje og naturgass og lagringsanlegg for olje, og disse krever dermed egne miljøkonsekvensvurderinger. Dette innebærer at klimagassutslipp fra forbrenningen av olje og naturgass som følge av det omtvistede prosjektet, delvis kan omfattes av andre miljøvurderingsplikter knyttet til andre prosjekter oppført i vedlegg I til direktivet.

71 Hvorvidt et etterfølgende raffineringsprosjekt krever utbyggingstillatelse og en miljøkonsekvensvurdering eller ikke, kan imidlertid ikke berøre den forutgående plikten til å utføre en slik vurdering på utvinningsstadiet, selv om det kan være en viss overlapp mellom vurderingene. Når vurderingen av miljøkonsekvensene særlig skal identifisere, beskrive og vurdere de indirekte virkningene av et prosjekt på en hensiktsmessig måte, må vurderingen følgelig også omfatte en analyse av de kumulative virkningene på miljøet som prosjektet kan få dersom det vurderes sammen med andre prosjekter, i den utstrekning en slik analyse er nødvendig for å sikre at vurderingen omfatter en undersøkelse av alle de merkbare miljøkonsekvensene av det aktuelle prosjektet (jf. dom 24. november 2011 i *Kommisjonen* mot *Spania*, C-404/09, EU:C:2011:768, avsnitt 80). Det faktum at klimagassutslipp fra olje og naturgass kan bli vurdert på nytt i forbindelse med et etterfølgende raffineringsprosjekt, er ikke i seg selv til hinder for at de blir vurdert i det tidligere utvinningsprosjektet.

72 For fullstendighetens skyld bemerker EFTA-domstolen videre at det ikke er noe i teksten i EIA-direktivet som utelukker at en bestemt virkning kan vurderes i miljøkonsekvensvurderinger av flere prosjekter. Det faktum at en etterfølgende miljøkonsekvensvurdering omfatter eller ikke omfatter de samme virkningene på et senere tidspunkt, kan ikke som sådan påvirke plikten til å foreta en slik vurdering på utvinningsstadiet i et prosjekt som det hovedsaken gjelder.

73 Tilsvarende oppstår forpliktelsene til å vurdere miljøkonsekvensene av et prosjekt etter EIA-direktivet uavhengig av hvilken stat som må rapportere dem i henhold til Paris-avtalen. Mens Paris-avtalen søker å sikre at klimagassutslipp og kutt i klimagassutslipp

ikke telles to ganger, er formålet med EIA-direktivet ikke begrenset på denne måten. EIA-direktivet har i motsetning til Paris avtalen ikke til formål å fordele ansvar mellom stater.

74 EFTA-domstolen bemerker at staten har påpekt at nesten all norsk produksjon av olje og gass eksporteres til utlandet. Selv om mesteparten av denne produksjonen vil bli raffinert i EØS, vil det for den resterende produksjonen ikke bli foretatt noen ytterligere miljøkonsekvensvurdering etter EØS-retten i forbindelse med raffineringen av disse produktene.

75 EFTA-domstolen minner om at en miljøkonsekvensvurdering av et prosjekt i prinsippet må utføres tidligst mulig slik at det blir mulig å identifisere og vurdere alle de virkningene prosjektet kan ha på miljøet (jf. dommen i *Abraham m.fl.*, C-2/07, som sitert over, avsnitt 26). Kravet om at en slik vurdering må komme forut for en tillatelse, er, som det understrekes i punkt 2 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, begrunnet i at det er nødvendig for vedkommende myndighet, i beslutningsprosessen, å ta hensyn til miljøvirkninger på et så tidlig stadium som mulig i alle tekniske planleggings- og beslutningsprosesser slik at forurensning og ulemper forebygges ved kilden og virkningene ikke må avbøtes i etterkant (jf. dommen i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 83). Dette målet ville bli undergravd dersom forbrenningsutslipp bare ble vurdert i miljøkonsekvensvurderinger på et senere tidspunkt.

76 Videre, som også påpekt over, må offentlig deltakelse i beslutninger som kan ha en vesentlig miljøvirkning, finne sted på et tidlig stadium, når alle valgmuligheter fortsatt er åpne og reell offentlig deltakelse kan finne sted. I denne sammenhengen synes det klart at å tillate at forbrenningsutslipp først vurderes i miljøkonsekvensvurderinger på et senere tidspunkt, vil være i strid med disse formålene. Dette fordi en miljøkonsekvensvurdering forut for utvinningen av olje og naturgass representerer den siste anledningen for offentligheten til å gi uttrykk for sine synspunkter og bekymringer for at klimagassutslippene som slike produkter sannsynligvis vil medføre, til slutt vil nå atmosfæren, og om dette bør unngås ved at man avstår fra å utnytte forekomstene.

77 På samme måte fastsetter EIA-direktivet artikkel 8a nr. 1 minstekrav til innholdet i en utbyggingstillatelse, først og fremst når det gjelder konklusjonene av vurderingen av et prosjekts miljøkonsekvenser og miljøvilkårene for gjennomføring av prosjektet. EIA-direktivet artikkel 8a gjør det klart at vedkommende myndighets beslutning om å gi eller avslå en utbyggingstillatelse skal treffes blant annet på grunnlag av miljøkonsekvensvurderingen. Etter artikkel 8a nr. 1 bokstav b) skal det nødvendige innholdet også omfatte eventuelle miljøvilkår knyttet til beslutningen, en beskrivelse av alle egenskaper ved prosjektet og/eller tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet, samt, dersom det er relevant, overvåkingstiltak. Dette innebærer at prosessen med miljøkonsekvensvurdering i en sak som den hovedsaken gjelder, representerer den siste anledningen for departementet som vedkommende myndighet til å avgjøre om det bør gis tillatelse til utvinning av olje og naturgass eller ikke, og eventuelt til å fastsette hvilke mengder som kan utvinnes. Dette tidspunktet er derfor avgjørende for om

klimagassutslippene som kan antas å oppstå som følge av forbrenningen av produktene utvunnet ved prosjektet, vil ende opp i atmosfæren.

78 Når det gjelder hvilke opplysninger som skal inngå i en miljøkonsekvensvurdering av et prosjekt som omfattes av EIA-direktivets virkeområde, fremgår det av direktivet artikkel 5 nr. 1 bokstav a) og vedlegg IV at prosjektet blant annet skal beskrives i detalj i miljøkonsekvensrapporten. Som tidligere bemerket, krever direktivet artikkel 5 nr. 1 at utbyggeren skal fremlegge alle nødvendige opplysninger i den aktuelle miljøkonsekvensrapporten, slik at utbyggingstillatelsen kan vurderes på grunnlag av faktorene angitt i direktivet artikkel 3.

79 Ved vurderingen av om det skal gis utbyggingstillatelse for et prosjekt som omfattes av punkt 14 i vedlegg I til EIA-direktivet, kan vedkommende myndighet utøve sin kompetanse til å bestemme hvor mye olje og naturgass som kan utvinnes for kommersielle formål på grunnlag av utbyggingstillatelsen som gis, altså om utbyggingstillatelsen skal inneholde begrensninger i dette henseende.

80 I denne sammenhengen er opplysninger om prosjektets antatte innvirkning på klimaet, herunder klimagassutslipp, særlig relevante for å fastsette hvor mye olje og naturgass som utbyggeren skal tillates å utvinne for kommersielle formål på grunnlag av utbyggingstillatelsen. EFTA-domstolen minner videre om at etter direktivet artikkel 8a nr. 1 bokstav b) skal beslutningen om å gi utbyggingstillatelse minst inneholde eventuelle miljøvilkår knyttet til beslutningen, en beskrivelse av alle egenskaper ved prosjektet og/eller tiltak som er planlagt for å unngå, forebygge eller begrense og om mulig motvirke vesentlige skadevirkninger på miljøet, samt, dersom det er relevant, overvåkingstiltak. For at en vedkommende myndighet skal kunne utøve sine oppgaver på en forsvarlig måte når den skal avgjøre om den skal gi en utbyggingstillatelse, må utbyggeren pålegges å fremlegge opplysninger om utslippene fra forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes, slik at vedkommende myndighet kan fastslå om det eventuelt skal settes noen grenser for hvor mye som kan utvinnes. Som nevnt er slike opplysninger også nødvendige for at offentligheten skal ha reelle muligheter til å delta i beslutningsprosessen, ettersom deres kommentarer også kan omfatte at en bestemt volumgrense ikke bør overskrides.

81 Den norske petroleumsforskriften er ifølge anmodningen fra den anmodende domstolen inndelt i tre faser, nemlig åpning av felt, leting og produksjon. Ved drivverdige funn må en plan for utbygging og drift (PUD) være godkjent av vedkommende myndighet før utbygging og drift kan igangsettes. Det fremgår klart av anmodningen fra den anmodende domstolen at søkeren ikke har noen ubetinget rett til å få PUD-en godkjent under omstendigheter der det er gjort drivverdige funn. Vedkommende myndighet kan enten nekte å utstede en godkjenning eller knytte vilkår til den. Som oppsummert av Høyesterett i avsnitt 246 i HR-2020-2472-P, har «styresmaktene fullt herredøme over om miljøverknadene faktisk vil inntreffe eller ikkje».

82 Som påpekt over, forutsetter siste ledd i punkt 5 i vedlegg IV til EIA-direktivet at beskrivelsen av de antatte vesentlige virkningene på faktorene angitt i direktivet artikkel 3 nr. 1, for eksempel klimaet, bør omfatte prosjektets direkte virkninger og eventuelle

indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsiktige, varige, midlertidige, positive og negative virkninger. I denne beskrivelsen bør det tas hensyn til målene for miljøvern som er fastsatt på EØS-plan eller på nasjonalt plan i mangel av harmonisering, og som er relevante for prosjektet.

83 I lys av ovenstående betraktninger må indirekte virkninger av prosjektet forstås slik at de omfatter sekundære og kumulative virkninger og virkninger over landegrensene, herunder slike som er langsiktige eller midlertidige. Så lenge slike virkninger er både vesentlige og sannsynlige, noe som må avgjøres i det enkelte tilfellet, må slike indirekte virkninger følgelig tas med i miljøkonsekvensvurderingen. Videre bemerker EFTA-domstolen at direktivets ordlyd ikke krever at «virkningene» må ha konsekvenser i nær tidsmessig eller geografisk tilknytning til anlegget eller ordningen.

84 Ettersom en beslutning om hvorvidt prosjekter som faller inn under virkeområdet for direktivet artikkel 4 nr. 2, skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, ikke er begrenset til vedkommende myndighets geografiske virkeområde, gjelder det selvfølgelig heller ikke slike geografiske begrensninger ved vurdering av virkningene av prosjekter som omfattes av artikkel 4 nr. 1 (jf. dom 11. februar 2015 i *Marktgemeinde Straßwalchen m.fl.*, C-531/13, EU:C:2015:79, avsnitt 46).

85 Videre minner EFTA-domstolen i denne sammenhengen om at i *Kommisjonen* mot *Spania*, C-227/01, som sitert over, og i *Abraham m.fl.*, C-2/07, som sitert over, skyldtes virkningene ikke de aktuelle arbeidene, men forutsigbare hendelser som sannsynligvis ville inntreffe etter ferdigstillelsen av prosjektet (en økning i henholdsvis jernbanetrafikk og lufttrafikk), og at disse virkningene måtte tas i betraktning i forbindelse med en miljøkonsekvensvurdering. EFTA-domstolen peker på at hverken en økning i trafikken eller det nøyaktige omfanget av en slik økning kunne anses som uunngåelig på tidspunktet for miljøkonsekvensvurderingene. Det var for eksempel ikke umulig at etterspørselen etter tog- eller flyreiser ville gå ned.

86 For det andre har staten bemerket at en viss andel av råoljen ikke brennes i det hele tatt, men brukes til petrokjemiske og andre industrielle formål, og at denne andelen er økende.

87 Det faktum at olje og naturgass som utvinnes fra et prosjekt som det hovedsaken gjelder, kan anvendes til en rekke ulike formål, innebærer imidlertid ikke at oljens og gassens virkninger på klimaet ikke kan undersøkes i forbindelse med en miljøkonsekvensvurdering. Akkurat som i *Kommisjonen* mot *Spania*, C-227/01, som sitert over, og *Abraham m.fl.*, C-2/07, som sitert over, er de sannsynlige virkningene kjent, nemlig at en betydelig andel av den utvunnede oljen og naturgassen blir brukt som brennstoff og dermed skaper klimagassutslipp. Det faktum at disse virkningene er mer sannsynlige enn sikre, kan ikke betraktes som et hinder for at slike klimagassutslipp anses som relevante etter EIA-direktivet artikkel 1 og artikkel 3 nr. 1.

88 Det faktum at det nøyaktige omfanget av klimagassutslippene kan være ukjent, ettersom slike utslipp til en viss grad vil avhenge for det første av hva den utvunnede oljen og naturgassen brukes til (det vil si om det forbrennes eller ikke), og for det andre, dersom

det blir forbrent, hvilken type brennstoff det raffineres til (for eksempel flydrivstoff, diesel eller bensin), utelukker ikke at slike klimagassutslipp tas med i en miljøkonsekvensvurdering. EFTA-domstolen bemerker at staten har fremlagt statistiske opplysninger om hva slik utvunnet olje og naturgass typisk blir brukt til. Dermed kan den sannsynlige bruken av disse produktene – og de sannsynlige klimagassutslippene – lett identifiseres av utbyggere når de utarbeider en rapport i samsvar med EIA-direktivet artikkel 5 nr. 1. Staten har videre anført at det er relativt enkelt å vurdere bruttoutslippene fra forbrenning av den anslåtte mengden olje og naturgass fra et gitt reservoar.

89 Det synes derfor ikke urimelig byrdefullt å kreve at utbyggere skal gi et begrunnet anslag over klimagassutslippene som vil oppstå som følge av den etterfølgende forbrenningen av oljen og naturgassen som utvinnes i løpet av et prosjekt som det hovedsaken gjelder. EFTA-domstolen bemerker for øvrig at et slikt anslag for eksempel kan bestå i et sannsynlig utslippsintervall, avhengig av bruken av de aktuelle produktene, forutsatt at det aktuelle intervallet vurderer den sannsynlige bruken. En slik tilnærming kan være hensiktsmessig, særlig når utbyggeren ikke er ansvarlig for å bestemme den endelige sluttbruken av produktene, for eksempel i tilfeller der produktene eksporteres og selges til tredjeparter.

90 Når det gjelder spørsmålet om klimagassutslippene fra olje og naturgass som utvinnes som del av et prosjekt som er oppført i punkt 14 i vedlegg I til EIA-direktivet, er vesentlige, i tillegg til å være sannsynlige, minner EFTA-domstolen først og fremst om at det følger av EIA-direktivet artikkel 2 nr. 1 at det skal foretas en miljøkonsekvensvurdering når det er sannsynlighet for eller risiko for at det aktuelle prosjektet vil ha vesentlige miljøvirkninger. Når det samtidig tas hensyn til føre-var-prinsippet, en av hjørnesteinene i det høye beskyttelsesnivået som etterstrebes av EØS-avtalen, som EIA-direktivet skal tolkes i lys av, anses en slik risiko å foreligge dersom den ikke kan utelukkes på grunnlag av objektive bevis for at prosjektet sannsynligvis vil ha vesentlige miljøvirkninger (jf. dom 6. mars 2025 i *Waltham Abbey Residents Association*, C-41/24, EU:C:2025:140, avsnitt 41 og rettspraksis som det vises til der).

91 Et prosjekt anses å kunne ha vesentlige miljøvirkninger dersom det på grunn av sin art er fare for at det vil føre til en vesentlig eller irreversibel endring i miljøfaktorer som flora og fauna, jordbunn eller vann og klima, uavhengig av prosjektets størrelse (jf. dommen i *Waltham Abbey Residents Association*, C-41/24, som sitert over, avsnitt 46 og rettspraksis som det vises til der).

92 Direktivet artikkel 4 fastsetter at prosjekter oppført i vedlegg I skal underkastes en vurdering, mens det for prosjekter oppført i vedlegg II, er EØS-statene som skal bestemme om prosjektet skal underkastes en vurdering. Dette innebærer for det første at prosjektene oppført i vedlegg I, alltid antas å ha en vesentlig innvirkning på miljøet, mens prosjekter i vedlegg II kan ha en slik virkning, avhengig av omstendighetene. Dette poenget underbygges av en gjennomgang av selve vedleggene. Mens vedlegg I i de fleste tilfellene inneholder en konkret minste prosjektstørrelse som angir vesentlighetsterskelen, inneholder vedlegg II ingen slik minste prosjektstørrelse. Dette innebærer at vedlegg II kan gjelde både store og små prosjekter, mens prosjekter som

omfattes av vedlegg I, alltid vil være av en viss størrelse eller større, og dermed er det mer sannsynlig at de miljøvirkningene som kan oppstå som følge av dem, er vesentlige.

93 I denne sammenhengen bemerker EFTA-domstolen at prosjektene oppført i vedlegg I punkt 14, omfatter utvinning av olje og naturgass for kommersielle formål der utvunnet mengde overstiger 500 tonn per dag for olje og 500 000 kubikkmeter per dag for gass. Virkningene av slike prosjekter defineres dermed av utvinningen som forårsaker dem. Som ankemotpartene i hovedsaken har påpekt, dersom hensikten var at kun utslipp fra produksjonsfasen skulle omfattes av virkeområdet for plikten til å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering, ville man ha forventet at denne plikten var definert på grunnlag av prosjektets størrelse eller energibruk, ikke på grunnlag av mengden utvunnede ressurser. EFTA-domstolen bemerker således at det faktum at størrelsesterskelen i hovedsak er knyttet til produktene snarere enn til selve utbyggingsprosjektet, og at mengden produkter som utvinnes er avgjørende for om det kreves en miljøkonsekvensvurdering for et slikt prosjekt, tyder på at utslippene fra disse produktene vil være vesentlige.

94 For det tredje har staten anført at det i praksis kan være vanskelig å beregne hvor vesentlige netto – i motsetning til brutto – klimagassutslipp fra et bestemt olje- eller naturgassprosjekt vil være. Dette er fordi alternativet til et nytt norsk prosjekt kan være at andre, muligens produsenter utenfor EØS, øker sin eksport, og at olje og særlig naturgass ofte fungerer som et alternativ til andre energiformer som gir betydelig større utslipp, for eksempel kull.

95 EFTA-domstolen bemerker imidlertid at selv om så skulle være tilfelle, kan ikke dette være til hinder for at klimagassutslipp som følge av olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt som det hovedsaken gjelder, regnes med som en del av virkningene av prosjektet. Som anført over, fastsetter direktivet artikkel 5 nr. 1 bokstav f) at opplysningene utbyggeren skal legge frem, skal omfatte eventuelle tilleggsopplysninger angitt i vedlegg IV som er relevante for de særlige egenskapene ved et bestemt prosjekt eller en bestemt prosjekttype, og de miljøaspektene som kan antas å bli berørt. Vedlegg IV punkt 5 bokstav f) angir at blant de tilleggsopplysningene utbyggeren skal oppgi, er vesentlige miljøvirkninger som prosjektet kan antas å ha som følge av prosjektets innvirkning på klimaet. Det er klart at miljøkonsekvensvurderingen bør begrense seg til virkningene av selve prosjektet, i motsetning til andre alternative prosjekter, enten de måtte eksistere allerede eller være spekulative. Dette er uttrykkelig angitt i teksten i artikkel 3 nr. 1, samtidig som flere andre bestemmelser i direktivet, som staten har påpekt, gjør det klart at prosjektet er det avgjørende begrepet i denne sammenhengen.

96 EFTA-domstolen bemerker for øvrig at både *Kommisjonen* mot *Spania*, C-227/01, som sitert over, og *Abraham m.fl.*, C-2/07, som sitert over, begrenset sin analyse til forutsigbare hendelser som sannsynligvis ville inntreffe etter ferdigstillelsen av de aktuelle prosjektene, uten hensyn til dominoeffekter av andre prosjekter andre steder. Når det gjelder et prosjekt som underkastes en miljøkonsekvensvurdering, er det prosjektets sannsynlige vesentlige miljøvirkninger som følge av selve prosjektets innvirkning på klimaet som er den relevante standarden, uten hensyn til spekulative analyser av dominoeffekter på andre prosjekter andre steder.

97 EFTA-domstolen bemerker at dette også understøttes av punkt 16 i fortalen til direktiv 2011/92/EU, som fastsetter at reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen setter offentligheten i stand til å gi uttrykk for synspunkter og bekymringer som kan være relevante for beslutningene, slik at beslutningstakeren kan ta hensyn til disse, noe som øker ansvarligheten og åpenheten i beslutningsprosessen og bidrar til allmenn miljøbevissthet og støtte for beslutningene. Slik reell offentlig deltakelse i beslutningsprosessen ville bli undergravd dersom EIA-direktivet skulle tolkes slik at utbyggeren kunne utelate opplysninger om høye nivåer av klimagassutslipp som følge av forbrenning av olje og naturgass utvunnet i et prosjekt, rett og slett fordi utslippene fra prosjektet ville ligge under terskelverdien for vesentlighet i en «nettoanalyse».

98 EFTA-domstolen bemerker imidlertid at EIA-direktivet har harmonisert prinsippene for miljøkonsekvensvurderinger av prosjekter ved å innføre minstekrav til hvilke typer prosjekter som skal vurderes. Det er dermed ikke noe i veien for at det kan foretas en tilleggsanalyse av de forventede nettovirkningene av det aktuelle prosjektet med hensyn til klimagassutslipp. Spesielt ordet «minst» i EIA-direktivet artikkel 5 nr. 1 viser at utbyggeren, ved innsending av miljøkonsekvensrapporten, har anledning til å ta med tilleggsopplysninger som kan være relevante for den vurderingen som skal foretas.

99 På grunnlag av det ovenstående må svaret på det første spørsmålet bli at klimagassutslipp som frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt oppført i punkt 14 i vedlegg I til EIA-direktivet, og som deretter selges til tredjeparter, i direktivets forstand utgjør «virkninger» av dette prosjektet.

Spørsmål 2 og 3

100 Ved sitt andre spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak, dersom svaret på det første spørsmålet er bekreftende, om EØS-avtalen artikkel 3 krever at en nasjonal domstol, så langt det er mulig etter nasjonal rett, fjerner de ulovlige konsekvensene av en utbyggingstillatelse som er gitt uten en forutgående miljøkonsekvensvurdering. Ved sitt tredje spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om en nasjonal domstol, dersom svaret på det andre spørsmålet er bekreftende, kan gjøre unntak med tilbakevirkende kraft fra plikten til å vurdere disse virkningene etter EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1 dersom det er godtgjort at unnlatelsen ikke har påvirket utfallet av beslutningsprosessen. EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å vurdere disse to spørsmålene samlet.

101 Som tidligere nevnt, fastsetter EIA-direktivet artikkel 2 nr. 1 at miljøkonsekvensvurderingen skal gjøres før utbyggingstillatelse gis. Dette innebærer at undersøkelsen av et prosjekts direkte og indirekte virkninger på de faktorene som er nevnt i direktivet artikkel 3, og på samspillet mellom disse faktorene, må være gjennomført i sin helhet før tillatelsen gis (jf. dom 3. mars 2011 i *Kommisjonen* mot *Irland*, C-50/09, EU:C:2011:109, avsnitt 76 og 77).

102 EIA-direktivet angir imidlertid ikke spesifikt hvilke følger et brudd på forpliktelsene fastsatt i direktivet skal ha (jf. dommen i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 169). Direktivet inneholder

nemlig ikke bestemmelser som regulerer konsekvensene av et brudd på plikten til å foreta en forutgående vurdering (jf. dom 12. november 2019 i *Kommisjonen* mot *Irland*, C-261/18, EU:C:2019:955, avsnitt 74).

103 Ifølge prinsippet om lojalt samarbeid, som er fastsatt i EØS-avtalen artikkel 3, er EØS-statene likevel forpliktet til å eliminere de ulovlige konsekvensene av et brudd på EØS-retten. Vedkommende nasjonale myndigheter er derfor forpliktet til å treffe alle nødvendige tiltak innenfor sitt kompetanseområde for å reparere unnlatelsen av å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering, for eksempel ved å tilbakekalle eller suspendere en tillatelse som allerede er gitt, med sikte på å gjennomføre en slik vurdering (jf. dommen i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 170 og rettspraksis som det vises til der).

104 EFTA-domstolen minner videre om at det etter EØS-avtalen artikkel 3 er de nasjonale domstolene som har ansvaret for å gi enkeltpersoner den rettslige beskyttelsen som kan utledes for dem av EØS-avtalen, og for å sikre at EØS-rettens bestemmelser får full virkning (se dom 4. juli 2023 i *RS*, E-11/22, avsnitt 44). Dette må nødvendigvis innebære at plikten til å treffe alle nødvendige tiltak for å reparere unnlatelsen av å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering også påhviler nasjonale domstoler som det på dette grunnlaget er reist sak for vedrørende et nasjonalt tiltak.

105 Nærmere prosessregler som gjelder for slike søksmål, er et anliggende for den enkelte EØS-stats nasjonale rettsorden, i henhold til prinsippet om prosessuell autonomi, forutsatt at de ikke er mindre gunstige enn dem som gjelder for tilsvarende nasjonale situasjoner (ekvivalensprinsippet), og at de ikke i praksis gjør det umulig eller uforholdsmessig vanskelig å utøve rettigheter som følger av EØS-retten (effektivitetsprinsippet) (se dom 9. august 2024 i *Låssenteret*, E-11/23, avsnitt 44, og jf. dom 7. januar 2004 i *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, avsnitt 67).

106 EFTA-domstolen bemerker at når det foreligger et brudd på EØS-retten, skal den nasjonale domstolen så langt det er mulig tolke og anvende relevante bestemmelser i nasjonal rett på en slik måte at det er mulig å eliminere konsekvensene av dette bruddet på EØS-retten (se dom 2. oktober 2015 i *Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz*, E-3/15, avsnitt 74 til 75 og rettspraksis som det vises til der).

107 Slike tiltak omfatter, med de begrensninger som følger av prinsippet om EØS-statens prosessuelle autonomi, tilbakekalling eller suspensjon av en tillatelse som allerede er gitt, med sikte på å gjennomføre en vurdering av miljøvirkningene av det aktuelle prosjektet i henhold til EIA-direktivet (se dommen i *Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz*, E-3/15, som sitert over, avsnitt 83, og jf. dommen i *Wells*, C-201/02, som sitert over, avsnitt 65).

108 EFTA-domstolen bemerker videre at EØS-retten ikke er til hinder for nasjonale regler som i visse tilfeller muliggjør at operasjoner eller tiltak som strider med EØS-retten blir etterfølgende godkjent (jf. dom 26. juli 2017 i *Comune di Corridonia m.fl.*, forente saker C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, avsnitt 37 og rettspraksis som det vises til der).

109 En slik eventuell godkjennelsesmulighet må imidlertid være betinget av at den ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og bør forbli et unntak (jf. dommen *i Comune di Corridonia m.fl.*, forente saker C-196/16 og C-197/16, som sitert over, avsnitt 38 og rettspraksis som det vises til der).

110 Dersom EØS-statene har unnlatt å gjennomføre den miljøkonsekvensvurderingen av et prosjekt som kreves etter EIA-direktivet, er de følgelig forpliktet til å eliminere de ulovlige konsekvensene av denne unnlatelsen, for eksempel ved å tilbakekalle eller suspendere utbyggingstillatelsen. EØS-retten er imidlertid ikke til hinder for etterfølgende godkjenning ved at det gjennomføres en slik vurdering mens prosjektet pågår eller til og med etter at det er fullført, på to vilkår, for det første at nasjonale regler som tillater slik etterfølgende godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og for det andre at en vurdering som utføres for godkjenningsformål, ikke gjennomføres bare med hensyn til prosjektets fremtidige miljøpåvirkning, men også må ta hensyn til miljøkonsekvensene i tiden etter at det ble fullført (jf. dommen *i Comune di Corridonia m.fl.*, forente saker C-196/16 og C-197/16, som sitert over, avsnitt 43, og dom 28. februar 2018 i *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, avsnitt 30).

111 Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere om vilkårene er oppfylt i hovedsaken, i lys av de nasjonale bestemmelsene og de opplysningene den har tilgang til.

112 Når det gjelder den anmodende domstolens tredje spørsmål, har den norske staten gjort gjeldende at dommen i *Gemeinde Altrip m.fl.*, C-72/12, som sitert over, og dom 15. oktober 2015 i *Kommisjonen* mot *Tyskland*, C-137/14, EU:C:2015:683:683, støtter konklusjonen om at en saksbehandlingsfeil i form av en miljøkonsekvensvurdering som angivelig ikke inneholder alle elementene som kreves etter EIA-direktivet artikkel 3, ikke krever reparasjon etter EØS-avtalen artikkel 3 så lenge det ikke er noen reell mulighet for at den aktuelle saksbehandlingsfeilen kunne ha påvirket utfallet av beslutningsprosessen. Følgelig er staten av den oppfatning at den saksbehandlingsfeilen hovedsaken gjelder, ikke medfører at en utbyggingstillatelse som tidligere var gitt, må oppheves eller suspenderes av de nasjonale domstolene for at det skulle kunne treffes en lovlig beslutning. Det gjøres gjeldende at det på dette grunnlag ikke er nødvendig med noen ytterligere analyse etter EØS-avtalen artikkel 3.

113 Betraktningene i *Gemeinde Altrip m.fl.* og *Kommisjonen* mot *Tyskland* som staten anfører til støtte for sitt standpunkt, gjelder imidlertid saksbehandlingsfeil knyttet til retten til overprøving av beslutninger etter direktivet, spesielt direktivet artikkel 11. Disse kan ikke overføres til den foreliggende saken, som gjelder kravet om å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering etter EIA-direktivet artikkel 3, ettersom dette sentrale aspektet ved miljøbeskyttelse lett kan bli satt i fare dersom utbyggingsprosjekter av denne typen skulle bli godkjent uten en vurdering som oppfyller de relevante rettslige standardene.

114 Som nevnt over, er vedkommende miljømyndighet etter EIA-direktivet artikkel 3 ansvarlig for å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering som må inneholde en beskrivelse av prosjektets direkte og indirekte virkninger på de faktorene som er nevnt i de fire første strekpunktene i samme artikkel, og samspillet mellom disse faktorene. For å oppfylle forpliktelsen den er pålagt etter artikkel 3, kan vedkommende miljømyndighet ikke begrense seg til å identifisere og beskrive et prosjekts direkte og indirekte virkninger på visse faktorer, men må også vurdere dem på en hensiktsmessig måte i hvert enkelt tilfelle. Denne vurderingsplikten skiller seg fra den prosessuelle plikten fastsatt i EIA-direktivet artikkel 11 (jf. dommen i *Kommisjonen* mot *Irland*, C-50/09, som sitert over, avsnitt 36 til 38).

115 EFTA-domstolen bemerker videre at EIA-direktivet artikkel 11, som de sakene staten viste til gjaldt, gir EØS-statene betydelig rom for skjønn ved vurdering av hva som utgjør en rettighetskrenkelse etter EIA-direktivet artikkel 11 nr. 1 bokstav b). Følgelig har nasjonal lovgivning adgang til ikke å anerkjenne en slik krenkelse dersom det godtgjøres at det ut fra omstendighetene i saken er tenkelig at den omtvistede beslutningen ikke ville ha blitt annerledes uten den påberopte saksbehandlingsfeilen (jf. dommen *i IL m.fl.*, C-535/18, som sitert over, avsnitt 59 og rettspraksis som det vises til der). Som anført over, gir ikke den materielle forpliktelsen i EIA-direktivet artikkel 3 EØS-statene noe slikt skjønn.

116 I denne sammenhengen bemerker EFTA-domstolen at den foreliggende saken gjelder en miljøkonsekvensvurdering som ikke er gjennomført i tråd med EIA-direktivet, ettersom den har utelatt svært betydelige mengder av klimagassutslippene knyttet til det aktuelle prosjektet. Å konkludere med at en slik utelatelse ikke kunne ha påvirket utbyggingstillatelsen, ville undergrave hele formålet med EIA-direktivet, som er å vurdere miljøkonsekvensene av et prosjekt og ta hensyn til disse vurderingene i prosessen frem mot utbyggingstillatelse. Det følger av dette at en nasjonal domstol ikke kan gjøre unntak med tilbakevirkende kraft fra plikten til å vurdere de direkte og indirekte miljøvirkningene av et prosjekt etter EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1.

117 Endelig bemerker EFTA-domstolen, for fullstendighetens skyld, at etter fast rettspraksis kan nasjonale domstoler under visse særlige omstendigheter midlertidig opprettholde virkningene av en nasjonal bestemmelse som er i strid med EØS-retten, og dermed opprettholde virkningen av visse tillatelser som er gitt i strid med et EØS-rettslig vurderingskrav, frem til denne mangelen er rettet (se dommen i *RS*, E-11/22, som sitert over, avsnitt 45, og jf. dommen i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 178 til 182, og dom 25. juni 2020 i *A m.fl:*C:2020:503, avsnitt 90 til 95).

118 Etter fast rettspraksis kan en nasjonal domstol unntaksvis ha adgang til å benytte seg av en nasjonal bestemmelse som gir den myndighet til å opprettholde visse virkninger av et nasjonalt tiltak der vedtakelsesprosessen ikke har vært i samsvar med plikten til å gjennomføre en miljøkonsekvensvurdering, under omstendigheter der det er tale om et tvingende hensyn knyttet til miljøvern, og der det er risiko for at oppheving av tiltaket vil kunne skape et rettslig vakuum som er uforenlig med EØS-statens miljøforpliktelser (jf. dom 28. juli 2016 i *Association France Nature Environnement*, C-379/15,

EU:C:2016:603, avsnitt 39, og dommen i *A m.fl. (Vindturbiner i Aalter og Nevele*), C-24/19, som omtalt over, avsnitt 90), eller der en oppheving eller suspensjon av det aktuelle tiltaket ville medføre en reell og alvorlig trussel om avbrudd i den berørte EØS-statens elektrisitetsforsyning som ikke kan avhjelpes med andre midler eller alternativer, særlig innenfor rammen av det indre marked (jf. dommene i *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, som sitert over, avsnitt 179, og *A m.fl. (Vindturbiner i Aalter og Nevele*), C-24/19, som sitert over, avsnitt 92). I denne sammenhengen minner EFTA-domstolen om at rent økonomiske hensyn ikke kan anses som tvingende allmenne hensyn (se dom 5. mars 2025 i *Norges Naturvernforbund m.fl.*, E-13/24, avsnitt 40 til 43).

119 EFTA-domstolen bemerker at anmodningen om rådgivende uttalelse ikke gir noen indikasjon på at slike tvingende hensyn foreligger i hovedsaken. Det er derfor ikke grunnlag for å vurdere om den anmodende domstolen på dette grunnlag kan opprettholde virkningene av det nasjonale tiltaket.

120 I lys av alle ovenstående betraktninger må svaret på det andre spørsmålet bli at EØS-avtalen artikkel 3 krever at en nasjonal domstol, så langt det er mulig etter nasjonal rett, er forpliktet til å fjerne de ulovlige konsekvensene av en unnlatelse av å gjennomføre den fullstendige miljøkonsekvensvurderingen som kreves etter EIA-direktivet. Dette er imidlertid ikke til hinder for etterfølgende godkjenning ved at det gjennomføres en slik vurdering mens prosjektet pågår eller til og med etter at det er ferdigstilt, på følgende to vilkår:

- at nasjonale regler som tillater slik godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og

- at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres for godkjenningsformål, ikke bare utføres med hensyn til prosjektets fremtidige miljøkonsekvenser, men også tar hensyn til prosjektets miljøkonsekvenser i tiden etter at det ble fullført.

121 Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere om vilkårene er oppfylt i hovedsaken, i lys av innholdet i de nasjonale bestemmelsene og de opplysningene den har tilgang til.

122 Svaret på det tredje spørsmålet må bli at en nasjonal domstol ikke kan gjøre unntak med tilbakevirkende kraft fra plikten til å vurdere virkningene etter EIA-direktivet artikkel 3 nr. 1.

V SAKSOMKOSTNINGER

123 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse

med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Borgarting lagmannsrett, herved følgende rådgivende uttalelse:

1. **Utslipp av klimagasser som frigjøres ved forbrenning av olje og naturgass utvunnet som del av et prosjekt oppført i punkt 14 i vedlegg I til europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014, og som deretter selges til tredjeparter, utgjør i direktivets forstand «virkninger» av dette prosjektet.**

2. **En nasjonal domstol er etter EØS-avtalen artikkel 3 forpliktet, så langt det er mulig etter nasjonal rett, til å fjerne de ulovlige konsekvensene av en unnlatelse av å gjennomføre den fullstendige miljøkonsekvens-vurderingen som kreves etter direktiv 2011/92/EU, endret ved direktiv 2014/52/EU. Dette er imidlertid ikke til hinder for etterfølgende godkjenning ved at det gjennomføres en slik vurdering mens prosjektet pågår eller til og med etter at det er ferdigstilt, på følgende to vilkår:**

   - **at nasjonale regler som tillater slik godkjenning, ikke gir de berørte parter mulighet til å omgå EØS-rettens bestemmelser eller til å unnlate å anvende dem, og**

   - **at en eventuell etterfølgende eller supplerende vurdering som utføres for godkjenningsformål, ikke bare utføres med hensyn til prosjektets fremtidige miljøkonsekvenser, men også tar hensyn til prosjektets miljøkonsekvenser i tiden etter at det ble fullført.**

   Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere om vilkårene er oppfylt i hovedsaken, i lys av innholdet i de nasjonale bestemmelsene og de opplysningene den har tilgang til.

3. **En nasjonal domstol kan ikke gjøre unntak med tilbakevirkende kraft fra plikten til å vurdere virkningene etter artikkel 3 nr. 1 i direktiv 2011/92/EU, endret ved direktiv 2014/52/EU.**

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 21. mai 2025.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President